UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE — FACULTÉ DE DROIT D'AIX

DU

Régime des Attroupements

ÉTUDE HISTORIQUE & CRITIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PAR

JOSEPH GIRIEUD

AIX

TYPOGRAPHIE ET LITHOGRAPHIE B. NIEL, RUE EMERIC-DAVID, 5

1901

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE — FACULTÉ DE DROIT D'AIX

DU

Régime des Attroupements

ÉTUDE HISTORIQUE & CRITIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PAR

JOSEPH GIRIEUD

AIX

TYPOGRAPHIE ET LITHOGRAPHIE B. NIEL, RUE EMERIC-DAVID, 5

1901

BIBLIOGRAPHIE

Archives parlementaires.

Béquet. — *Traité de la Commune* (N°ˢ 2091 à 2160).

Dalloz. — *Recueil de jurisprudence générale.* (V° attroupement).

Ducrocq. — *Cours de Droit administratif.*

Foucart. — *Traité de Droit administratif.*

Hauriou. — *Précis de Droit administratif.*

Hélie et Chauveau. — *Théorie du Code pénal.*

Isambert. — *Recueil des anciennes lois françaises.*

Laferrière. — *Traité de la juridiction administrative.*

Morin. — *Répertoire de Droit criminel.* (V° association).

Muyart de Vouglans. — *Institutes au Droit criminel.*

Pothier. — *Traité de la procédure criminelle.*

Rendu. — *Traité de la responsabilité des communes.* (1847, Paris, Têtre et Dupont).

Sighele. — *La foule criminelle. Essai de psychologie collective.* Traduction P. Vigny, Paris, F. Alcan, 1892.

INTRODUCTION

Notre époque est toute d'agitation sociale. Elle constitue un de ces moments critiques où la pensée des hommes est en voie de se transformer.

Cette transformation, sans être violente sous toutes ses faces, n'en donne cependant pas moins lieu souvent à des manifestations bruyantes. De temps en temps, les socialistes, les anarchistes, les grévistes se rassemblent dans la rue pour afficher plus ostensiblement et surtout plus violemment leurs opinions.

En présence de ces circonstances, une étude sur le régime des attroupements nous a paru d'autant plus attrayante qu'il n'existe, à notre connaissance, aucun travail d'ensemble sur la matière.

De plus, la loi du 9 juin 1848, qui la régit dans sa plus grande partie, commence à devenir un peu vieille.

Nous avons donc essayé par une analyse assez détaillée de ses dispositions de montrer celles qui prêtent le flanc à la critique, celles dont la modifi-

cation s'impose par suite à l'œuvre prochaine du législateur.

Nous avons ainsi divisé notre travail.

Nous nous bornerons, dans une première partie, à quelques notions théoriques et historiques sur l'attroupement.

Une seconde partie, formant le fonds principal de notre sujet, comprendra l'étude de la législation actuelle.

Nous avions pensé consacrer une troisième partie aux législations étrangères. Nous y avons renoncé, nos recherches nous ayant montré que, parmi celles de leurs dispositions qui diffèrent de notre législation, les unes sont peu enviables, les autres présentent une incompatibilité absolue avec nos mœurs et notre caractère.

PREMIÈRE PARTIE

Notions Théoriques et Historiques

CHAPITRE I

La liberté de réunion et l'attroupement

M. Morin définit la réunion : « le concours acci-
« dentel d'un nombre quelconque de personnes dans
« un but d'enseignement, de discussion, de piété ou
« de plaisir. »

Si, partant de cette définition assez compréhensive et assez exacte de la réunion, nous voulons arriver à définir la liberté de réunion, l'intervention de deux éléments nouveaux est nécessaire : le caractère des moyens employés à la réalisation des différents buts indiqués, la nature de ces buts eux-mêmes.

Ces moyens peuvent être pacifiques ou violents, ces buts licites ou illicites. De leur appréciation à ce point de vue découlera l'idée exacte que l'on doit se faire de la liberté de réunion.

Cette liberté, comme toute liberté, implique cer-

taines limites, limites qui s'appliqueront soit à la nature du but poursuivi, si pacifiques que soient les moyens employés, soit à celle des moyens, si licite que soit le but.

Et si nous nous demandons quel est le critérium de cette limitation, nous le trouvons dans le respect du droit d'autrui et la conservation du corps social. Toutes les fois que dans son but ou dans ses moyens la réunion portera atteinte à l'un de ces droits, la liberté ne sera plus.

Nous pouvons dès lors définir la liberté de réunion : « la manifestation du droit qu'ont les individus de donner libre cours à leur activité, en s'assemblant d'une manière accidentelle et temporaire, dans un même lieu, dans un but commun et en observant les limites que leur imposent le respect du droit d'autrui et la conservation du corps social. »

Le législateur aura donc à tenir compte de ces limites dans la règlementation du droit de réunion. Cette règlementation ne pourra être uniforme. Elle variera avec les divers modes de manifestation d'un droit dont l'exercice est accompagné de circonstances qui viennent modifier pratiquement ces limites.

Quels sont ces modes?

On peut les ramener à deux principaux [1]. L'exer-

[1] Nous n'avons en vue que la réunion publique. Le législateur n'a pas à intervenir dans la règlementation de la réunion privée, du moins tant qu'elle ne revêt pas le caractère de l'association.

cice du droit de réunion peut se manifester, soit en lieu clos et couvert, soit en plein air.

Dans le premier cas, la réunion revêt un caractère d'isolement qui permettra au législateur de lui donner une assez grande latitude d'action. La restriction à apporter à son exercice sera surtout relative au but que la réunion se propose d'atteindre. Toute réunion faite dans un but illicite sera interdite. De plus, il prescrira des mesures en vue d'assurer le bon ordre dans le lieu de réunion.

Dans le second cas, la réuion est en quelque sorte plus publique qu'une réunion en lieu clos. Les passants sont amenés à y assister involontairement. D'autre part, au moins quand il s'agit de réunion en plein air sur la voie publique, le but essentiel de la rue est de servir de communication d'un point à un autre et non de lieu de réunion. Celle-ci intéressera donc, dans ce cas, plus directement l'ordre et la sécurité publique et exigera de ce fait une limitation plus étroite.

Dans quelle mesure ces principes ont-ils été reconnus et sanctionnés par notre législation positive? Un rapide aperçu historique de la question nous renseignera sur ce point.

En ce qui concerne la liberté des réunions publiques, en lieu clos et couvert, on peut dire qu'elle existe depuis la loi du 30 juin 1881. Mais il s'en faut qu'on soit arrivé là d'un coup. La réunion en lieu clos et

la réunion en plein air ont été longtemps confondues sous le même régime. Ce n'est qu'avec la loi du 6 juin 1868 qu'apparaît pour la première fois la distinction.

Sous l'ancien régime les ordonnances ne prohibaient en principe que les « assemblées illicites faites en mauvais dessein et dans un certain nombre ». Les légistes déclaraient que « toute assemblée qui « ne se fait pas dans le dessein de porter aucun trou- « ble ou dommage envers quelqu'un, ne doit pas « être punie ». La législation prohibait cependant formellement les réunions faites « sous prétexte de religion ». La raison en était qu'à cette époque, les questions religieuses suscitaient des querelles ardentes qui pouvaient devenir un péril menaçant pour la sécurité publique. En fait, les termes des ordonnances étaient assez vagues et élastiques pour que l'autorité pût mettre obstacle à toute réunion dont la constitution ou l'objet ne lui convenait pas.

Après la révolution de 1789, une première loi du 13 novembre 1790 proclamait que « les citoyens avaient le droit de s'assembler paisiblement, à la charge d'observer les lois ». La Constitution du 3-14 septembre 1791, (titre I), garantit aux citoyens « la liberté de s'assembler paisiblement et sans armes en satisfaisant aux lois de police ». Si tel fut le principe proclamé, pendant le période révolutionnaire, en fait, l'exercice du droit de réunion fut plus ou moins

étendu, plus ou moins limité selon le degré de résistance opposé par le pouvoir législatif à la pression des sociétés populaires.

Du reste, une disposition légale ne tarda pas à venir restreindre la liberté de réunion. L'article 90 de la Constitution du 5 fructidor, an III, décide que « les citoyens ne peuvent exercer leurs droits politiques que dans les assemblées primaires ». En effet, à partir de ce moment, bien qu'il y eut liberté théorique en ce sens que l'autorisation légale n'était pas exigée, le Gouvernement crut pouvoir à plusieurs reprises interdire les réunions hostiles à ses principes, en vertu de ses pouvoirs généraux de police. L'interdiction du banquet réformiste du XI^e^ arrondissement, à Paris, sous ce prétexte, fut même la cause qui amena la révolution de 1848.

Aussitôt après, le décret du 28 juillet 1848 rétablit la liberté. Mais l'agitation provoquée par les clubs nécessita bientôt sa restriction. (Loi du 19 juin 1849).

Après le coup d'Etat de décembre 1851, l'article 2 du décret-loi du 25 mars 1852 confondit, en les plaçant sous le même régime, les droits d'association et de réunion. Les articles 291-292 du Code pénal leur furent indistinctement applicables: l'autorisation était nécessaire au-dessus de vingt personnes.

La loi du 6-10 juin 1868 vint adoucir cette rigueur. L'article 1^er^ n'exigeait l'autorisation préalable que pour les réunions ayant un caractère politique ou

religieux. Pour les autres, une simple déclaration suffisait. Elle prohibait de plus, implicitement et pour la première fois, les réunions en plein air par la disposition de son article 3 décidant que les réunions ne peuvent avoir lieu que « dans un local clos et couvert ». Josseau, membre de la commission, disait du reste expressément, au cours de la discussion de la loi, qu'on voulait par là mettre obstacle aux meetings dont la pratique en Angleterre montrait les inconvénients et les dangers.

Avec la loi du 30 juin 1881, la liberté de réunion en lieu clos et couvert fut définitivement consacrée. Ces réunions furent toutes placées uniformément sous le régime de la déclaration qui remplaça celui de l'autorisation et soumises dans leur tenue à certaines règles de police énoncées dans les articles 6, 8 et 9 de la loi.

Quant au droit de réunion en plein air, la loi de 1881 fait une nouvelle distinction en même temps qu'elle règlemente son exercice plus largement que ne l'avait fait la loi de 1868.

L'article 6 décide que « les réunions ne peuvent se tenir sur la voie publique ». D'où il suit que les réunions en plein air et en dehors de la voie publique pourront avoir lieu, moyennant les formalités prescrites pour les réunions en lieu clos et couvert.

Cette conséquence a été du reste expressément reconnue au cours de la discussion de l'article par le rapporteur de la loi :

« Il est bien entendu que nous n'avons pas le « moins du monde l'intention de prohiber les réu- « nions en plein air ; seulement, nous ne voulons « pas de réunion sur la voie publique qui pourrait « entraver la circulation et nous sommes sur ce « point d'accord avec le gouvernement. Le gouver- « nement, qui avait mis le mot « local » dans son « premier projet, a consenti à y mettre « lieu » pour « que l'on ne pût supposer que l'on revenait aux « dispositions légales antérieures ou qu'on visait un « enclos par exemple. M. Cunéo d'Ornano me de- « mande si les lieux publics autres que la voie pu- « blique sont susceptibles de recevoir des réunions. « Je lui réponds qu'il n'y a pas de différence entre « lieu public et voie publique, car une place publique « est une voie comme la rue. La pensée de la com- « mission est que les réunions publiques peuvent « avoir lieu en plein air, pourvu que ce ne soit pas « sur des voies publiques, c'est-à-dire sur une place, « dans une rue, dans un chemin. » [1]

L'attroupement constitue-t-il, au sens de la loi de 1881, une réunion sur la voie publique et tombe-t-il de ce chef sous l'application de l'article 6 ?

La négative est certaine et résulte expressément de la discussion de la loi. L'article 6 vise seulement dans sa prohibition les réunions qui, moyennant une simple déclaration préalable, auraient la prétention

[1] Chambre des Députés. Séance du 27 janvier 1880.

de se tenir sur la voie publique. Sa disposition ne met pas obstacle, — ce qui, dans le cas contraire, serait une négation des droits de police de l'autorité municipale — à ce que celle-ci accorde à une réunion l'autorisation de se tenir sur la voie publique, si elle la juge dépourvue d'inconvénients.

Les mots « sauf autorisation de l'autorité municipale » figuraient au texte du projet et n'en ont été retranchés que sur l'observation qui a été faite de leur inutilité, ce droit pour l'autorité municipale demeurant incontestable.

Quant à l'attroupement, l'article 6 lui demeure complètement étranger, son caractère accidentel et spontané excluant toute idée de déclaration ou d'autorisation préalables. M. Cunéo d'Ornano a encore fourni au rapporteur de la loi l'occasion de s'expliquer catégoriquement sur ce point.

On peut voir par cet aperçu succinct de notre législation sur le droit de réunion que chaque fois où la question de la liberté de son exercice a été agitée, soit pour la restreindre, soit pour la consacrer, la règlementation de l'attroupement, en tant que mode de manifestation de cette liberté, est toujours restée étrangère à la pensée du législateur. Il faut voir dans ce silence conscient et voulu la preuve évidente des nombreuses atteintes dont la liberté est pratiquement et fatalement menacée, lorsque le droit de réunion se manifeste sous cette forme.

Ce n'est guère qu'à un point de vue purement théorique que l'on peut envisager l'attroupement comme une des formes d'exercice du droit de réunion se maintenant dans les limites inhérentes à sa liberté.

En fait, l'attroupement ne peut être considéré comme dérivant d'un droit, bien que des orateurs de la Chambre de 1831 aient essayé de le prétendre en le présentant comme un des modes de manifestation de la volonté nationale. En admettant même qu'il puisse avoir une cause et un but légitime, les moyens qu'il emploie pour les faire valoir sont toujours vexatoires pour la liberté. C'est ce qui faisait dire à de Schonen, dans son rapport sur la loi du 10-11 avril 1831 : « L'attroupement ne peut avoir un « but légitime. Ce n'est pas ainsi que procède le « droit ; mille autres voies lui sont ouvertes. »

L'attroupement est donc une réunion sur la voie publique d'une nature toute spéciale et qui exige une règlementation beaucoup plus étroite. L'attroupement est en général, nous ne dirons pas une réunion, mais une agglomération dangereuse.

La raison en est due d'abord au caractère spontané de sa formation. Ce caractère de spontanéité découle de ce fait que l'attroupement se produit presque toujours à la suite d'un événement politique ou économique inattendu, provoquant les passions individuelles, qui trouvent ainsi un excellent moyen pratique de donner libre cours à leur surexcitation. Si la parole

du cardinal de Retz « qui rassemble les hommes, les agite » est vraie, même pour des individus primitivement calmes, *a fortiori* doit-elle l'être pour des hommes déjà agités. C'est ce qui se produit pour l'attroupement et ce qui explique ses violences.

Cette spontanéité a elle-même pour corollaire un défaut total d'organisation. Là est encore une cause du danger de l'attroupement. Toute réunion publique, quelque bonnes que soient ses intentions a besoin d'être dirigée, organisée et maintenue.

Il importe qu'elle ait des chefs, responsables en cas de dommages ou d'infractions. Leur responsabilité constituera, dans la plupart des cas, un frein efficace aux passions et aux exagérations inhérentes à toute réunion. Il n'en est pas de même dans une réunion livrée à elle-même comme l'attroupement où la responsabilité en devenant collective s'atténue à un point tel que, loin d'être un frein à ces passions, elle devient plutôt pour elles un excitant par l'espoir de l'impunité.

Enfin, une autre raison d'ordre psychologique que des études relativement récentes ont mise en lumière et sur laquelle nous aurons à revenir plus longuement, dans le chapitre de notre étude consacrée à la pénalité, fait de l'attroupement une agglomération dangereuse.

Il est prouvé que l'individu mêlé à une foule subit de ce fait, dans ses facultés morales, une dépression

comparable en quelque sorte à celle produite par l'ivresse.

Quels que soient les individus qui composent une foule, quelque semblables ou dissemblables que soient leur genre de vie, leurs occupations, leur caractère ou leur intelligence, par le fait seul qu'ils sont transformés en foule, ils possèdent une sorte d'âme collective qui les fait sentir, penser et agir d'une façon tout-à-fait différente de celle dont sentirait, penserait et agirait chacun d'eux pris isolément. Contrairement à l'opinion de H. Spencer, il n'y a pas dans une foule mélange d'éléments mais, combinaison d'éléments, au sens chimique de ces mots. La personnalité de l'individu s'évanouit pour faire place à un être nouveau tout différent du premier et fait bien plus de sensibilité que de raison. Il en résulte dans l'accomplissement de ses actes une impulsivité, une mobilité et une irritabilité excessives.

On comprend donc sans peine que le législateur se soit toujours refusé à considérer l'attroupement comme un mode normal de manifestation du droit de réunion. Il a toujours été de sa part l'objet d'une règlementation spéciale, plus ou moins sévère suivant les époques, mais que les faits ont toujours justifiée en nous le montrant plutôt comme une forme de l'abus du droit de réunion que comme une de celles de ce droit lui-même.

CHAPITRE II

Les attroupements à Rome et sous l'ancien régime

Section I

A Rome

Nous ne parlerons pas de la Grèce. Ce n'est pas que l'attroupement ait du y être inconnu et ses manifestations non réglementées, mais les textes nous font complètement défaut sur ce point.

Il n'en est pas de même pour Rome, quoique les textes édictés en vue de leur répression soient loin de former un système complet de législation. Ce ne sont guère que des dispositions éparses édictées surtout contre l'attroupement séditieux, c'est-à-dire dont le but est d'attenter à la sûreté de l'Etat. Aussi la peine encourue est-elle celle du crime de lèse-majesté.

L'attroupement est appelé *cœtus, conventus, concilium, conventiculum.* « Quo (ve) cœtus conventus- « que fiat, hominesve ad seditionem convocentur ». (Dig. ad leg. Juliam majestatis lib. XLVIII, tit. IV).

Un autre texte nous indique que ce sont les armes et la foule qui constituent la criminalité de l'attroupement :

« In eadem causa sunt (c'est-à-dire, lege Julia de « vi publica tenentur) qui turbæ seditionisve faciendæ

« consilium inierint, servosve aut liberos homines in « armis habuerint ». (Dig. lib. XLVIII tit. VI, loi 3, proœmium).

Quant au nombre d'individus nécessaire pour constituer une « turba » il nous est ainsi indiqué : « Tur- « bam autem ex quo numero admittimus ? Si duo « rixam commiserint, utique non accipiemus in « turba id factum, quia duo turba dicetur. Quid ergo, « si tres aut quatuor ? Turba utique non erit ». (Dig. lib. XLVII, tit. VIII. De vi bonorum raptorum et de turba, loi 4, Ulpien, § 3). La loi romaine ne voit donc d'attroupement que dans la réunion d'au moins dix personnes.

Sous le bas-Empire, la répression de l'attroupement est très sévère. L'empereur Marcien, dans une Constitution de l'an 451, insérée au Code (lib. I, tit. XII, loi 5) punit les individus attroupés de la peine de mort : « Nemo moveat tumultum, aut impetum « commitat, vel conventicula collecta multitudine in « qualibet parte civitatis, vel vici, vel cujuscumque « loci colligere ac celebrare conetur. Nam si quis « aliquid contra leges a quibusdam (sibi) existimet « perpetrari, liceat ei adire judicem et legitimum pos- « tulare prœsidium. Sciant sane omnes : quod si « quis contra hujus edicti normam aut agere aliquid, « aut seditionem movere tentaverit, ultimo supplicio « subjacebit ».

Section II

Sous l'ancien régime

Il n'y a point. sous l'ancien régime, de lois générales punissant les attroupements et les émeutes. La législation qui les concerne est constituée par des édits ou ordonnances du Roi, des arrêts du Parlement ou encore par des ordonnances de police qui sont provoquées à la suite de circonstances spéciales.

Bien que ces arrêts et ordonnances ne forment pas un ensemble complet et aient varié suivant les époques dans leurs dispositions, il n'est pas impossible d'en dégager certains principes. Un des principaux et des plus marqués est celui qui distingue l'attroupement armé et l'attroupement non armé, principe qu'ils sanctionnent par une augmentation ou une diminution de pénalité. Aussi suivrons-nous cette distinction dans notre étude.

§ I. *Attroupement sans armes*

L'attroupement non armé est comme la plupart des assemblées illicites, un crime réputé « cas royal ».[1] La connaissance en est réservée aux baillages, aux sénéchaussées et aux présidiaux, à l'exclusion de

[1] Il faut remarquer toutefois, qu'à la veille même de la Révolution, l'attroupement quelqu'il soit devient un cas prévôtal. L'ordonnance du 28 avril 1789 le place uniformément sous la juridiction du prévôt de la maréchaussée.

toute autre juridiction royale ou seigneuriale (ordonnance d'août 1670, titre I, art. II).

Jousse, en commentant l'article de cette ordonnance, explique ainsi le danger de l'attroupement, même quand il n'est pas armé : « La raison en est que « toutes assemblées illicites sont défendues comme « pouvant tendre à troubler le repos de l'Etat et de « l'Eglise, par conséquent il y a là cas royal ».

Suivant Pothier, il constitue le crime de lèse-majesté « car nul corps ne pouvant se tenir sans l'auto- « rité du souverain, c'est un attentat à cette autorité « et une usurpation des droits du souverain que de « tenir des assemblées sans son autorité ». [1]

La peine appliquée ordinairement est la confiscation de corps et de biens, ainsi que cela résulte d'une déclaration du 10 septembre 1567 interdisant les conventicules ou attroupements et les assemblées publiques.

Mais il arrive que la peine est tantôt plus sévère, tantôt plus douce.

Ainsi, une ordonnance du 12 mars 1478 adressée par Louis XI aux maires et échevins d'Angers, défend de tenir des assemblées nocturnes dans cette ville sous peine d'être « battu dans les carrefours et d'avoir les oreilles coupées » [2]

[1] Pothier. Traité de la procédure criminelle, (Section I, art. 2).

[2] V. Isambert, X, page 808. Receuil des anciennes lois française.

Plus fréquemment au contraire, la peine se réduit à une amende. Nous trouvons cette amende précisée dans deux arrêts du Parlement de Paris. L'un du 4 mai 1781 défend les « fêtes baladoires » sous peine de 50 livres d'amende et même, si besoin est, d'une poursuite extraordinaire. L'autre du 27 janvier 1782 qui interdit les attroupements dans la ville d'Auxerre, augmente l'amende de moitié. Elle est de 100 livres avec responsabilité civile des « père ou mère, maîtres ou maîtresses ».

Enfin, il arrive souvent que les dispositions qui interdisent les attroupements sont muettes sur la pénalité encourue. Elles se contentent sur ce point de renvoyer aux arrêts et ordonnances antérieurs, sans préciser. Il en résulte de la part du juge un certain arbitraire dans l'application de la peine.

Nous citerons, comme exemple, l'ordonnance de police rendue à Lyon le 1er août 1778, confirmée par un arrêt du Parlement de Paris du 7 septembre de la même année et relative aux attroupements d'ouvriers:

Article 1. — Défenses sont faîtes à toutes personnes, de quelque qualité et condition qu'elles soient, de s'assembler ou de s'attrouper dans cette ville, faubourgs et banlieue, sans y être autorisées, ou sans avoir obtenu la permission. Pareilles défenses sont faites d'y former aucune association, sous quelque prétexte et dénomination que ce soit, sous les peines portées par les arrêts et règlements.

« Article 2. — Défendons particulièrement à tous « ouvriers de former, avoir, ni entretenir aucune asso- « ciation sous le nom de sans-gêne, bons enfants, « gavots, droguins, du devoir, dévorants, passés, « gorets et autres, sous prétexte de se reconnaître, « de se placer et de s'aider, comme aussi leur défen- « dons de s'assembler et s'attrouper, même sous « prétexte de faire une conduite dans cette ville, « faubourgs et banlieue, non seulement dans les « cafés, auberges, cabarets, maisons particulières, « mais encore dans les rues, places, carrefours, « quais, ponts, jardins, prés, terres, vignes, prome- « nades, lieux vagues et autres endroits quelconques, « à peine d'être sur le champ arrêtés, emprisonnés « et leur procès doit être fait et parfait, conformé- « ment et suivant la rigueur des ordonnances qui « défendent les assemblées illicites ».

Les articles 4 et 5 de l'ordonnance établissent la responsabilité des cabaretiers, au cas où ils auraient facilité la formation de l'attroupement.

Article 4. — « Défendons à tous cabaretiers, mar- « chands de vin, traiteurs, limonadiers et autres, de « quelqu'état qu'il soient, dans cette ville, faubourgs « et banlieue, de recevoir des assemblées sous le « nom de compagnons et ouvriers du devoir, dévo- « rants, passés, gorets, bons enfants, droguins et « autres semblables, aux peines prononcées par les « ordonnances, arrêts et règlements et notamment

« à peine de fermeture de leurs boutiques, cafés,
« cabarets et auberges, de privation de leur état et
« de punitions exemplaires ».

Article 5.— « Ordonnons à tous les dits cabaretiers,
« aubergistes, cafetiers, traiteurs et autres, lorsqu'il
« se formera chez eux ou à leur porte un attroupe-
« ment, d'en rendre compte sur le champ à Mon-
« sieur le Commandant et de nous en donner avis,
« comme aussi d'aller sur le champ demander
« main-forte pour dissiper ladite assemblée, savoir :
« dans la ville, etc, le tout à peine d'être réputés
« fauteurs et complices des dites assemblées illicites,
« poursuivis comme tels, jugés et punis suivant la
rigueur des ordonnances ».

Un autre exemple d'interdiction des attroupements sans pénalité précise nous est fourni par l'arrêt du Parlement de Paris du 3 décembre 1781. Il a trait aux attroupements d'ouvriers dans le Berry.

On y lit :

« La Cour fait défense à tous ouvriers employés
« aux forges et à l'exploitation des bois et charbons
« dans la province du Berry de s'associer, de s'as-
« sembler, ni de faire entr'eux aucune convention
« contraire à l'ordre public, sous quelque dénomi-
« nation que ce puisse être, à peine contre les contre-
« venants d'être poursuivis extraordinairement, sui-
« vant la rigueur des ordonnances ; fait défenses
« auxdits ouvriers, sous les mêmes peines, de s'at-
« trouper, ni porter aucune arme, etc. ».

§ II. *Attroupement armé*

Lorsque l'attroupement est accompagné de port d'armes, il devient un « cas prévotal ». La compétence en est de ce chef attribuée en dernier ressort au prévôt des maréchaux.

L'ordonnance d'août 1672, titre I, art. 12, décide à ce sujet : « Les prévots de nos cousins, les maré-« chaux de France, les lieutenants criminels de robe « courte.... connoistront des assemblées illicites avec « port d'armes ».

La peine de mort peut être encourue par ceux qui composent l'attroupement sous certaines conditions.[1]

Il faut qu'il soit :

1° Armé ;

2° Fait à mauvais dessein (dans le but de braver l'autorité publique) ;

3° Suivi de violences ;

4° Composé d'au moins dix personnes.

Nous trouvons cette peine formulée dans divers édits.

Un édit de juillet 1561 prononce ce châtiment contre ceux qui prennent part aux émeutes.

L'ordonnance de Blois de 1576, bien que prohibant d'une façon générale les assemblées illicites, vise aussi les attroupements armés et édicte la même peine.

[1] Muyart de Vouglans, Institutes au droit criminel.

Citons encore : l'arrêt du Parlement du 24 septembre 1724, les ordonnances de police du 9 janvier 1673 et du 22 janvier 1674.

Une ordonnance de Louis XV défend en 1726 à ceux que le sort obligeait au service de la milice de s'attrouper « pour exiger par menaces et violences « des contributions en argent ou en denrées, sous « prétexte du service qu'ils doivent rendre pour « leurs communautés, sous peine d'être poursuivis « comme perturbateurs du repos public, pillards, « concussionnaires, devant les prévôts des maré- « chaux »...

Mais à part cet acte relatif à la milice, les anciennes ordonnances étaient complètement tombées en désuétude au dix-huitième siècle. Un évènement vint les réveiller de l'oubli.

En avril 1775, des bandes armées et pillardes se répandirent dans certaines parties du royaume et vinrent même jusque dans Paris dévaliser les marchés. Pour mettre un terme à leurs exactions, Louis XVI tint le 5 mai 1775 un lit de justice à Versailles, où il fit enregistrer une déclaration aux termes de laquelle « ceux qui seront cause d'émotion populaire » seront justiciables des prévôts des maréchaux et condamnés au châtiment suprême en cas de culpabilité. L'ordonnance reçut même une exécution immédiate. Deux particuliers domiciliés à Paris qui « avaient pris part à l'émotion populaire surve-

nue dans cette ville le 3 mai » furent condamnés à mort par jugement prévôtal et exécutés le 11 du même mois.

A la suite de cette exécution et le même jour, parut une proclamation qui vint atténuer la rigueur de l'ordonnance en faveur d'une certaine catégorie de personnes :

« De par le Roi,

« Il est ordonné que toutes personnes, de quel-
« que qualité qu'elles soient, qui, étant entrées dans
« les attroupements, par séduction, ou par l'effet de
« l'exemple des principaux séditieux, s'en sépareront
« d'abord après la publication du présent ban et
« ordonnance de sa Majesté, ne pourront être arrê-
« tées, poursuivies ni punies pour raison des
« attroupements, pourvu qu'elles rentrent sur le
« champ dans leurs paroisses et qu'elles restituent
« en nature ou en argent, suivant la véritable valeur,
« les grains, farines ou pain qu'elles ont pillés, ou
« qu'elles se sont fait donner au-dessus du prix cou-
« rant. »

« Les seuls chefs et instigateurs de la sédition
« sont exceptés de la grâce portée dans la présente
« ordonnance. Ceux qui, après la publication du pré-
« sent ban et ordonnance de sa Majesté, continue-
« ront de s'attrouper, encourront la peine de mort et
« seront les contrevenants arrêtés et jugés prévôta-
« lement sur le champ ».

Quoique cette proclamation ne le dise pas expressément, nous pensons avec Muyart de Vouglans que le seul fait du port d'armes ne faisait pas encourir la peine de mort. Il fallait de plus, de la part des personnes attroupées, accomplissement d'actes de violence.

Dans le cas contraire, la peine était moindre. Il faut en voir la preuve dans les art. 3 et 4 de la déclaration du 9 mars 1780 relative aux attroupements armés :

Article 3. — « Les juges des lieux seront tenus « d'employer toutes les voies convenables pour « empêcher et prévenir les attroupements, d'appe- « ler et convoquer les officiers et cavaliers des « maréchaussées les plus proches des lieux, et tous « autres qu'il appartiendra, qui seront tenus de se « transporter à la première réquisition qui leur en « sera faite. »

Article 4. — « Ceux qui seront convaincus d'at- « troupement avec port d'armes seront condamnés « aux galères au moins pour cinq ans, sauf à être « prononcé contre eux plus forte peine, si le cas y « échet, même celle de mort en cas de rébellion et « de mauvais traitements envers la maréchaussée « ou autres appelés et préposés pour prévenir et « empêcher les attroupements suivant l'exigence des « cas. »

Telles sont, sous l'ancien régime, les principales

dispositions édictées contre l'attroupement armé ou non armé. Comme on le voit, elles présentent une absence complète d'unité. Il faut en voir la raison dans la rareté relative des attroupements à ces époques. Une des causes qui, au siècle suivant, augmenteront et multiplieront sa fréquence, ne s'est pas encore produite : l'avènement des classes populaires à la vie politique.

CHAPITRE III

La législation sur les attroupements depuis 1789

La législation sur les attroupements, pendant la période révolutionnaire, a été très abondante, abondance dont il faut voir la cause dans le défaut de lois générales antérieures et surtout dans les troubles de l'époque. Parmi les nombreuses dispositions législatives sur la matière, édictées durant cette période et celle qui l'a suivie, jusques vers le milieu du siècle dernier, les unes et les plus nombreuses ont été abrogées, les autres en tout ou en partie sont demeurées en vigueur et constituent la base de notre régime actuel.

Nous nous bornerons dans ce chapitre à grouper les unes et les autres en un simple exposé chronologique, nous réservant, surtout pour celles encore en vigueur, de revenir sur ce premier aperçu et d'en approfondir l'étude dans la seconde partie de notre travail.

Dès le début de la Révolution, les passions soulevées pour conquérir la liberté ne tardèrent pas à dépasser leur but et à donner naissance à des troubles profonds. Aussi le législateur ne tarda pas à se voir obligé de leur opposer une barrière énergique.

Ce fut l'objet *d'un décret rendu les 21 octobre-21 novembre 1789* et qu'on désigne d'ordinaire sous le nom de Loi martiale. Ses dispositions étaient très rigoureuses. Le législateur lui-même ne s'en dissimule pas la rigueur et croit devoir la justifier dans un préambule ainsi conçu : « L'Assemblée nationale, considérant que la liberté affermit les empires et la licence les détruit ; que la liberté n'existe que par l'obéissance aux lois ; que si dans les temps calmes, cette obéissance est suffisamment assurée par l'autorité publique ordinaire, il peut survenir des époques difficiles où les peuples, agités par des causes souvent criminelles, deviennent l'instrument d'intrigues qu'ils ignorent ; que ces temps de crises nécessitent momentanément des moyens extraordinaires pour maintenir la tranquillité publique et conserver les droits de tous..... »

Aux termes de cette loi, quand la tranquillité publique était menacée, l'autorité municipale devait déclarer que la force allait être employée pour rétablir l'ordre (art. 1).

Cette déclaration se faisait au moyen du drapeau rouge que l'on déployait à la fenêtre principale de l'Hôtel de ville et que l'on promenait dans les rues. Cette seule formalité avait pour effet de rendre immédiatement tout attroupement criminel et passible d'être dispersé par la force (art. 2 et 3).

Toutefois, un officier municipal devait aller aupa-

ravant au-devant des personnes rassemblées et leur demander de lui faire connaître le but de leurs revendications. A cet effet, elles étaient autorisées à déléguer six d'entr'elles pour les exposer. Les autres étaient tenues de se disperser et de se retirer paisiblement (art. 5). Sinon, trois sommations étaient faites. Si, après la dernière, l'attroupement ne se dispersait pas, la force devait être employée (art. 7).

Dans le cas où l'attroupement se dispersait paisiblement, les instigateurs seuls pouvaient être poursuivis et condamnés soit à 3 ans de prison, si l'attroupement n'était pas armé, soit à la peine capitale dans le cas contraire (art. 8).

Au cas où le rassemblement ne s'était pas dispersé immédiatement, les individus arrêtés étaient passibles d'un an de prison, s'ils étaient sans armes, de trois ans s'ils étaient armés et de la peine de mort s'ils étaient convaincus d'avoir commis des violences ou s'ils étaient militaires ou gardes nationaux (art. 9 et 10).

Enfin, l'ordre une fois rétabli, un arrêté devait mettre fin à l'application de la loi martiale et un drapeau blanc remplacer pendant huit jours le drapeau rouge (art. 12).

Ces dispositions terribles ne restèrent malheureusement pas longtemps sans application. C'est en vertu de cette loi que, le 17 juillet 1791, Bailly, maire de Paris, et Lafayette, commandant de la garde na-

tionale, firent tirer sur le peuple ameuté dans le Champs-de-Mars.

Cet événement pénible fut sans doute la cause qui amena le décret du 3 août 1791 à adoucir, dans une certaine mesure, la rigueur de la loi martiale.

Mais, avant d'en arriver à cette date, se placent divers décrets, qui, sans avoir pour but spécial la répression des attroupements, s'en occupent incidemment, et que, tout au moins pour être complets, nous croyons devoir citer.

Tel fut d'abord le *décret du 23 février 1790* concernant la sûreté des personnes, des propriétés et la perception des impôts. Les articles 3, 4 et 5 sont relatifs à l'atteinte portée à ces droits par les attroupements et aux responsabilités encourues dans ce cas. Les municipalités doivent prêter main-forte aux municipalités voisines qui les en requièrent, sous peine d'être responsables des dommages causés par l'attroupement.

Le décret du 18 juin 1790 concernant la dîme. L'article 5 porte : « En cas d'attroupement pour empêcher la perception des dîmes, les articles 3, 4 et 5 du décret du 23 juin 1790 seront mis à exécution. »

Le décret du 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire contient dans son article 7 une disposition relative à la responsabilité des officiers municipaux en cas d'attroupement : « Les officiers municipaux « sont spécialement chargés de dissiper les attrou-

« pements et émeutes populaires, conformément aux « dispositions de la loi martiale et responsables de « leurs négligences dans cette partie de leur service.» (Titre II, art. 7).

Le décret du 6-12 octobre 1790 porte que l'indemnité, à raison des dégâts commis dans les communes par des attroupements formés pour empêcher la circulation des grains, sera prise d'abord sur les biens des coupables et subsidiairement supportée par les communes qui ne les auraient pas empêchés.

Le décret du 18 juillet 1791 contre la sédition décide :

Article 2. — « Tout homme qui dans un attroupe- « ment ou émeute aura fait entendre un cri de pro- « vocation au meurtre sera puni de trois ans de « chaîne, si le meurtre ne s'en est pas suivi et comme « complice du meurtre s'il a eu lieu ; tout citoyen « présent est tenu de s'employer ou de prêter main- « forte pour l'arrêter. »

Article 3. — « Tout cri contre la garde nationale, « la force publique en fonctions, tendant à lui faire « baisser ou déposer les armes, est un cri de sédition « et sera puni d'un emprisonnement qui ne pourra « excéder deux années. »

Le décret du 19 juillet 1791, relatif à l'organisation d'une police municipale et correctionnelle, réprime les rixes ou disputes avec ameutement du peuple, les voies de fait ou violences légères dans les

assemblées et lieux publics, les bruits ou attroupements nocturnes (tit. I, art. 19 ; tit. II, art. 26, 28, 29, 30).

Enfin, *le décret des 26-27 juillet, 3 août 1791* sur l'emploi de la force publique contre les attroupements, vint adoucir la rigueur de la loi martiale en restreignant et en précisant ses cas d'application. Signalons ses points principaux :

Il fixe à quinze le nombre de personnes nécessaire pour constituer un attroupement séditieux et donne de cet attroupement une définition légale (art. 9) : « Sera réputé attroupement séditieux et puni comme « tel, tout rassemblement de plus de quinze personnes « s'opposant à l'exécution d'une loi, d'une contrainte « ou d'un jugement. »

Il énumère limitativement dans son article 25 les cas d'emploi de la force : « Les dépositaires des forces « publiques... ne pourront déployer la force des armes « que dans trois cas : 1° Si des violences ou voies « de fait sont exercées contre eux-mêmes ; 2° S'ils ne « peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occu- « pent ou les postes dont ils sont chargés ; 3° S'ils y « sont expressément autorisés par un officier civil. » Et dans ce dernier cas, la force ne peut être déployée qu'après les formalités prescrites par les articles 26 et 27, ainsi conçus :

Article 26. — « Si, par les progrès d'un attroupe- « ment ou émeute populaire, ou par toute autre

« cause, l'usage rigoureux de la force devient néces-
« saire, un officier civil, soit juge de paix, soit offi-
« cier municipal, procureur de la commune ou com-
« missaire de police, soit administrateur de district
« ou de département, soit procureur syndic ou pro-
« cureur général syndic, se présentera sur le lieu de
« l'attroupement ou du délit et prononcera à haute
« voix ces mots : « Obéissance à la loi, on va faire
« usage de la force, que les bons citoyens se reti-
« rent. » Le tambour battra un ban avant chaque
« sommation. »

Article 27. — « Après cette sommation trois fois
« réitérée, et même dans le cas où, après une pre-
« mière ou une deuxième sommation, il ne serait pas
« possible de faire la deuxième ou la troisième, si les
« personnes attroupées ne se retirent pas paisible-
« ment et même s'il en reste plus de quinze rassem-
« blées en état de résistance, la force des armes sera
« à l'instant déployée contre les séditieux, sans aucune
« responsabilité des évènements, et ceux qui pourront
« être saisis ensuite seront livrés aux officiers de police
« pour être jugés et punis selon la rigueur des lois. »

Dans une disposition finale intitulée : « article addi-
« tionnel à la loi martiale », le décret décide :

« La loi martiale continuera à être proclamée
« lorsque la tranquillité publique sera habituellement
« menacée par des émeutes populaires ou attroupe-
« ments séditieux qui se succèderaient l'un l'autre.

« Pendant le temps que la loi martiale sera en « vigueur, toute réunion d'hommes au-dessus du « nombre de quinze dans les rues ou places publi- « ques, avec ou sans armes, sera réputée attroupe- « ment. »

Le Code pénal du 25 septembre 1791, dans la partie où il s'occupe des délits des particuliers contre le respect et l'obéissance dus à la loi et à l'autorité des pouvoirs constitués pour la faire exécuter, prévoit la peine à appliquer lorsque le délit est commis par un attroupement (art. 3, 4, 5, 2e Partie, Titre I, Section IV).

Article 3. — « Lorsque ladite résistance (à l'au- « torité) aura été opposée par plusieurs personnes « réunies au-dessous du nombre de seize, la peine « sera de quatre ans de fers, si la résistance est « opposée sans armes et de huit années de fers, si « la résistance est opposée avec armes ».

Article 4. — « Lorsque ladite résistance aura été « opposée par un attroupement de plus de quinze « personnes, la peine sera de huit années de fers, « si la résistance est opposée sans armes et de seize « années de fer, si la résistance est opposée avec « armes ».

Article 5. — « Lorsque le progrès d'un attroupe- « ment séditieux aura nécessité l'emploi de la force « des armes prescrit par les articles 26 et 27 du « décret des 27 juillet-3 août 1791, relatif à la force

« publique contre les attroupements, après que les « sommations prescrites par lesdits articles auront « été faites aux séditieux par un officier civil, qui- « conque sera saisi sur le champ en état de résis- « tance sera puni de mort ».

Le décret du 29 août 1792 relatif au jugement définitif des attroupements contre la liberté et des crimes d'embauchage décide :

« L'assemblée nationale, considérant que rien « n'est plus pressant que de punir les ennemis de « la patrie, décrète que les tribunaux criminels des « départements jugeront définitivement et en dernier « ressort, sans recours au tribunal de cassation, « tous ceux qui s'attroupent dans l'intention d'occa- « sionner des troubles et des désordres tendant à « renverser la liberté ou à s'opposer à l'exécution « des lois ».

Le décret du 19-20 mars 1793, dont le but était la répression des émeutes contre-révolutionnaires, contient des dispositions exorbitantes. Ceux qui sont prévenus d'y avoir pris part sont déclarés hors la loi (art. 1), punis de mort dans les vingt-quatre heures, s'ils sont pris les armes à la main, ou même sans armes, si ce sont des prêtres, des émigrés, etc, c'est-à-dire toute personne suspecte ; dans le cas contraire, ils demeureront en état d'arrestation jusqu'à ce qu'il soit statué à leur effet par la Convention (art. 2 et 6).

Trois mois après, parut un nouveau décret dont les dispositions s'expliquent par les évènements de l'époque troublée au milieu de laquelle il a été rendu. La Montagne victorieuse de la Gironde, après les coups d'Etat du 31 mai et du 2 juin, considère l'insurrection comme le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs et abroge dans ce but purement et simplement la loi martiale par *le décret du 23 juin 1793.*

Mais ce décret, pas plus que la Constitution de la même époque qui consacrait explicitement, elle aussi, le droit d'insurrection, n'était applicable, surtout dans un moment de crise. L'exécution en fut suspendue aussitôt après et la dictature resta concentrée dans les mains du Comité de Salut public jusqu'à la réaction thermidorienne.

A partir de cette époque, les attroupements furent l'objet de nouveaux décrets.

Un décret du 1er germinal an III réprime l'attroupement dirigé contre la sûreté de l'Etat. La peine de mort, étant momentanément abolie, est remplacée par celle de la déportation. Ses dispositions assez libérales, eu égard aux troubles du moment, ne tardèrent pas à paraître insuffisantes aux yeux de la Convention et l'obligèrent à règlementer plus sévèrement la question.

Les journées du 12 germinal et du 1er prairial, pendant lesquelles le peuple ameuté tenta presque

coup sur coup deux attaques contre la Convention dont les membres ne durent leur salut qu'à l'intervention de la force armée, furent la cause des dispositions des art. 365 et 366 de la *Constitution du 5 fructidor an III.* Tout attroupement armé était un attentat à la Constitution et devait être dissipé sur le champ par la force. Tout attroupement non armé devait être également dissipé, d'abord par voie de commandement verbal et, s'il était nécessaire, par le développement de la force armée.

Un décret du 10 vendémiaire an IV reproduit et précise le principe de la responsabilité des communes en cas d'attroupement déjà posé par le décret du 23 février 1790.

Enfin, *le Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV*, promulgué la veille de la clôture de la Convention, punit de mort toute attaque ou résistance envers la force publique agissant contre l'exécution des complots tendant à troubler la république et prononce une amende de simple police contre les auteurs d'attroupements injurieux ou nocturnes (art. 605, 613 et suiv.)

Sous le Directoire et le Consulat, une série de lois et d'arrêtés s'occupèrent encore de la répression des attroupements. Il faut citer :

La loi du 27 germinal an IV contient des peines contre toute espèce de provocation à la dissolution du gouvernement républicain et contre tout crime

attentatoire à la sûreté individuelle et publique. L'article 6 prescrit l'emploi de la force contre les attroupements après la première sommation de se disperser.

La loi du 28 germinal an VI, relative à l'organisation de la gendarmerie nationale, met au nombre de ses fonctions ordinaires et essentielles la dispersion des attroupements (Tit. 9, § 1 — art. 125, 9° et 10°).

L'arrêté du 13 floréal an VII, contenant une instruction sur la garde nationale sédentaire et les rapports de l'autorité civile avec la force publique, détermine ces rapports en cas d'attroupements (Ch. 3, 4, 5).

L'arrêté du 12 messidor an VIII met au nombre des fonctions du Préfet de police à Paris celle de prévenir ou dissiper les attroupements, les coalitions d'ouvriers pour cesser leur travail ou enchérir le prix des journées, les réunions tumultueuses ou menaçant la tranquilité publique.

L'arrêté du 3 brumaire an IX augmentant l'étendue territoriale du Préfet de police à Paris, notamment en ce qui concerne les attroupements, met directement sous ses ordres, pour leur répression, les maires et adjoints des communes et les commissaires de police.

Enfin, *la loi du 18 pluviôse an IX* met dans la compétence des tribunaux spéciaux qu'elle établit

les assassinats préparés par des attroupements armés (art. 11).

Sous le premier Empire, le danger extérieur et le despotisme impérial font renaître le calme à l'intérieur. Aussi, pendant cette période, aucune disposition législative nouvelle n'est prise à l'encontre des attroupements. Le Code pénal de 1810 s'occupe bien de la répression des bandes armées mais non des attroupements proprement dits.

Ce n'est que vers 1830 et après que les agitations populaires eurent commencé la Révolution que le besoin d'une loi nouvelle sur les attroupements se fit impérieusement sentir. La période révolutionnaire nous avait bien légué un véritable arsenal de lois et décrets contre les attroupements ; mais ces dispositions, prises presque coup sur coup, selon les besoins du moment, à une époque où l'exagération dans tous les sens et en toute matière était en honneur, constituaient un amas confus de dispositions souvent inconciliables dont il était impossible de dégager et d'appliquer sûrement les principes. L'unification de notre législation sur ce point s'imposait donc. Ce fut ce but que la *loi du 10-11 avril 1831* se proposa d'abord d'atteindre.

Le législateur pensa en outre avec raison que le meilleur moyen de prévenir et de réprimer les attroupements était d'édicter contre leur formation une pénalité plus modérée et surtout plus proportionnée

à la gravité des faits. Le décret du 3 août 1791 ne s'était pas assez préoccupé de rendre inutile la répression de l'attroupement par la force. Dans le but de remédier à cet inconvénient, il estima nécessaire « d'armer la société de peines légères mais efficaces contre les attroupements avant qu'ils n'eussent acquit un caractère trop dangereux. »[1]

Enfin, *la loi du 9 juin 1848* vint compléter et améliorer celle de 1831. Elle fut provoquée, elle aussi, par les manifestations tumultueuses de l'époque. De plus, le régime sous lequel avait été promulguée la loi de 1831 venait de sombrer ; le nouveau proclamait hautement la légitimité du droit de réunion. Il en résultait, aux yeux même de ceux qui l'avaient votée, un amoindrissement de son autorité qui nécessitait son remplacement par une loi nouvelle et plus en harmonie avec ces principes.

C'est cette loi qui forme le fonds et la plus grande partie de notre système législatif actuel sur les attroupements. Son étude va faire l'objet principal de notre seconde partie.

[1] Exposé des motifs du projet de loi sur les attroupements, présenté à la Chambre des Pairs par M. Barthe, garde des sceaux, le 5 janvier 1831.

DEUXIÈME PARTIE

Etude Juridique

CHAPITRE I

Détermination des caractères juridiques de l'attroupement

Avant de déterminer les caractères de l'attroupement illégal, il importe de se demander ce qu'il faut entendre au point de vue juridique par attroupement.

On peut le définir simplement : « *une réunion accidentelle sur la voie publique* ».

Une réunion accidentelle. — C'est-à-dire une réunion non permanente et non organisée.

Il faut donc distinguer l'attroupement, soit des associations de malfaiteurs organisées contre les particuliers ou contre les propriétés privées, qui ont un caractère permanent et dont il est question dans l'article 265 du Code Pénal, soit des bandes armées organisées contre la sûreté de l'Etat ou contre les propriétés publiques et prévues par les articles 96 et

97 du Code Pénal, soit des bandes des articles 210 et 211 du Code Pénal qui ont un but accidentel, la rébellion contre l'autorité publique, soit enfin des bandes dont parle l'article 440 du Code Pénal et formées en vue du pillage à force ouverte des denrées, marchandises ou autres choses mobilières.

Un caractère commun à toutes ces bandes et en même temps étranger à l'attroupement consiste en une organisation hiérarchique plus ou moins durable.

Sur la voie publique. — Une réunion en dehors de la voie publique ne serait pas un attroupement, mais une simple réunion en plein air. Quant à ce qu'il faut entendre par voie publique, nous avons déjà eu l'occasion de préciser ce point en montrant quelles étaient les intentions certaines du législateur là-dessus. (Voy. Sup., pag. 13).

Cette définition étant ainsi établie, passons à l'étude des caractères d'illégalité de l'attroupement.

§ I. *Nombre de personnes nécessaire pour constituer un attroupement.*

Si l'on consulte le décret du 21 octobre-21 novembre 1789, on n'y trouve déterminé aucun caractère juridique de l'attroupement. Il suffisait que l'autorité municipale jugeât la tranquillité publique menacée pour proclamer la loi martiale. La proclamation seule de cette loi avait pour effet de rendre illégal tout attroupement quelques fussent ses caractères.

Cette présomption d'illégalité ne tombait, nous l'avons vu, qu'après l'exposition du drapeau blanc qui annonçait la cessation de la loi martiale. Il n'y avait en somme dans l'application de cette loi qu'une sorte d'état de siège passager, qui se trouvait justifié dans une certaine mesure par les troubles incessants de l'époque.

Sous l'empire du décret du 3 août 1791, une condition matérielle et facile à vérifier était d'abord nécessaire pour constituer un attroupement illégal. L'article 9 de ce décret décidait : « Sera réputé attrou-« pement séditieux et puni comme tel, tout rassem-« blement de plus de quinze personnes s'opposant à « l'exécution d'une loi, d'une contrainte ou d'un « jugement ».

Mais ce chiffre ne tarda pas à être contesté. Un arrêté du Directoire exécutif du 13 floréal an VII vint interpréter ainsi le décret de 1791 : « La loi imprime le caractère d'attroupement séditieux à tout rassemblement de plus de quinze personnes... *à toute émeute populaire* contre la sûreté des personnes *quelles qu'elles puissent être*..... (ch. VII).

Dès lors, le minimum nécessaire à constituer un attroupement n'était plus celui de quinze personnes. Quel était-il donc ? La question était très controversée. Les opinions variaient suivant les textes invoqués.

D'aucuns s'appuyaient sur l'article 3 de la loi du

13 floréal an II relative au jugement des contrebandiers ainsi conçu : « La contrebande est avec attroupement et port d'armes, quand elle est faite par trois personnes ou plus... etc. » Cette opinion était certainement erronée, car le texte invoqué vise expressément et spécialement le cas de contrebande avec attroupement. On ne saurait donc l'étendre par analogie à l'attroupement en général.

La Cour de Cassation, dans un arrêt du 27 avril 1813, émit à ce sujet l'opinion suivante. L'attroupement n'étant défini d'une façon générale par aucune loi, il faut s'en rapporter à la loi romaine : *De vi bonorum raptorum et de turba*. Or, nous avons vu déjà (voy. sup. Ch. II, sect. I) que cette loi donnait toute latitude d'appréciation au juge sur ce point, sauf toutefois le cas où il n'y aurait eu que trois ou quatre personnes, auquel cas la réunion ne pouvait être considérée comme un attroupement.

Un système intermédiaire fut proposé en 1847 par M. Rendu. L'appréciation du juge n'aurait à se manifester qu'entre les deux termes fixés, l'un par la loi romaine, l'autre par le décret de 1791. Au-dessous du premier, on ne saurait jamais voir un attroupement ; au-dessus du second, il y aurait toujours attroupement.

A notre avis, le pouvoir d'appréciation des tribunaux était complet même à cette époque. La loi de 1831, alors en vigueur, avait à dessein laissé sans

définition le mot attroupement, ainsi que cela résulte clairement de la discussion de la loi.

En effet, un amendement présenté par Podenas en ces termes : « Toute réunion de plus de vingt per-« sonnes dans les rues ou sur la place publique, avec « ou sans armes, de nature à troubler l'ordre public, « est réputée attroupement » fut repoussé après avoir été combattu par Thil qui objecta :

« Ne peut-il pas se présenter une multitude de « circonstances où une réunion de dix-neuf, dix-huit « ou quinze individus aurait un caractère coupable? « Dix hommes réunis par exemple, ne pourraient-ils « pas causer un dommage irréparable? N'envisa-« geons pas toujours les attroupements par rapport « à la capitale ; reportons-nous dans nos provinces. « Il est certain que dans beaucoup de localités, les « rassemblements de dix, douze, quinze personnes « pourraient essentiellement troubler la tranquillité « publique et que les officiers de l'ordre administra-« tif ou judiciaire seraient dans la nécessité d'agir ».

La loi de 1848 ne définit pas davantage l'attroupement. Elle se borne à interdire les attroupements armés ou non armés « qui pourraient troubler la tranquillité publique ». Or, le fait de troubler cette tranquillité est indépendant d'un nombre quelconque de personnes fixé à l'avance. Ce nombre peut varier suivant les circonstances.

« Il est impossible, dit Foucart dans son traité de

« Droit administratif, de rien préciser en pareille « matière. Tout doit dépendre des circonstances. Il « est tel hameau isolé du chef-lieu de la commune « dans lequel dix hommes composeraient un ras- « semblement dangereux, tandis qu'il serait à peine « remarqué dans une ville populeuse. C'est donc là « une question de fait qui nous semble devoir être « abandonnée à l'appréciation des tribunaux ».

Nous concluons par conséquent qu'un nombre déterminé de personnes n'est pas un élément nécessaire de l'illégalité de l'attroupement.

§ II. *L'attroupement armé.*

Un fait qui, sous l'empire de la loi de 1848, imprime à tout attroupement un caractère d'illégalité absolue est celui, de la part des individus qui le composent, de porter des armes. On comprend aisément qu'il y ait là une circonstance qui vienne aggraver naturellement le caractère de l'attroupement. Il est en effet une preuve évidente de l'hostilité des intentions du rassemblement et donne à la gravité de ses résultats une éventualité presque certaine qu'il importe de prévenir. Comme le disait fort bien Recurt, ministre de l'Intérieur, dans son rapport sur la loi : « L'attrou- « pement armé constitue un état de guerre, il ne « menace pas seulement, il attaque ; c'est la force « brutale qui se manifeste au grand jour et se met en « hostilité flagrante avec la société ».

Aussi avons-nous vu notre ancienne législation punir et réprimer toujours plus sévèrement l'attroupement armé. Rappelons l'ordonnance de Blois de 1576, édictant la peine de mort contre toute personne faisant partie d'un attroupement armé, la proclamation du 11 mai 1775 et la déclaration du 9 mars 1780 prononçant la même peine en cas de violences de sa part. Après la Révolution, nous voyons encore la loi martiale condamner à la peine capitale les instigateurs d'un attroupement armé, alors même qu'il se serait dispersé paisiblement ; le Code pénal de 1791 punir de seize années de fer la résistance de cet attroupement ; le décret du 19-20 mars 1793 déclarer hors la loi les personnes prises les armes à la main et les punir de mort dans les vingt-quatre heures ; la Constitution du 5 fructidor an III proclamer l'attroupement armé attentat à la Constitution et prescrire sa dispersion par la force sans sommations préliminaires; enfin, la loi de 1831 prononcer la peine de l'emprisonnement de 3 mois à 2 ans contre tout individu porteur d'arme apparente ou cachée, arrêté après la première sommation.

Dans tous ces actes législatifs, nous le voyons, on s'est contenté de réprimer par des dispositions pénales plus ou moins rigoureuses suivant les époques, l'attroupement armé.

Le législateur de 1848 a fait, lui, œuvre nouvelle en essayant pour la première fois de le définir légalement.

Cette définition légale donnée par la loi du 7–9 juin 1848 a été, lors de son vote à l'Assemblée nationale, l'objet des plus vives discussions. Nous croyons d'autant plus important et intéressant d'en retracer les phases que, telle qu'elle est, cette définition donne lieu aux plus graves critiques.

Nous lisons dans l'article 2 : « L'attroupement est armé :

« 1° Quand plusieurs des individus qui le compo-
« sent sont porteurs d'armes apparentes ou cachées ;

« 2° Lorsqu'un seul de ces individus, porteur d'ar-
« mes apparentes, n'est pas immédiatement expulsé
« de l'attroupement par ceux-là même qui en font
« partie. »

Le premier paragraphe d'abord est exorbitant de sévérité en ce qu'il fait résulter la qualification d'attroupement armé du seul fait qu'il y a des armes, même cachées, alors que le Code pénal, dans ses dispositions concernant le rébellion, exige des armes apparentes. (art. 214, Cod. Pén.).

Aussi est-ce avec raison que la suppression des mots « ou cachées » fut proposée par le député Baze.

« Sans doute, disait-il, quand des individus, faisant
« partie de l'attroupement, sont porteurs d'armes
« apparentes, aucun de ceux qui se livrent avec eux
« à l'action ne peut ignorer, ou n'est censé ignorer
« cette circonstance, et il se lie par la solidarité de
« tous les faits qui le constituent. Mais lorsque l'at-

« troupement n'est armé qu'à raison de ce que quel-
« ques personnes portent des armes cachées, il n'est
« armé qu'à la connaissance évidemment de ceux
« qui portent ces armes qu'ils n'ont pas ostensible-
« ment déployées à la vue et au regard des autres.
« On s'exposerait à une erreur fatale, si on déclarait
« une présomption légale que ceux, qui ne sont pas
« porteurs d'armes, ont connaissance des armes
« cachées dont d'autres seraient porteurs. »

La commission, par l'organe d'un de ses membres, Marie, a essayé de légitimer cette présomption en disant :

« L'attroupement ne se forme jamais d'une manière
« fortuite, surtout un attroupement qui est de nature
« à troubler la tranquilité publique, à appeler l'at-
« tention de l'autorité et surtout à motiver les
« moyens de force que la loi met entre les mains du
« pouvoir. C'est toujours par suite d'un concert qu'on
« n'a point à rechercher sans doute, mais qui pour-
« rait jusqu'à un certain point être qualifié de com-
« plot, si on pouvait aller jusqu'au fond des choses,
« c'est par suite d'un concert que les attroupements
« se forment ; en telle sorte que les auteurs de l'at-
« troupement, ceux-là qui le provoquent précisément
« pour en faire un objet de désordre, ceux-là ne
« s'armeraient pas, ils armeront les hommes formant
« l'attroupement ; en telle sorte que vous auriez
« tous les désordres de l'attroupement armé et

« cependant vous n'auriez pas, pour sa répres-
« sion, les dispositions législatives que le pouvoir
« réclame. »

Ce sont là, à notre avis, des raisons tout à fait insuffisantes. On peut bien admettre à la rigueur, que dans la plupart des cas, l'attroupement soit en quelque sorte prémédité et que par suite, s'il s'y trouve des porteurs d'armes cachées, leur situation soit connue des autres personnes, composant l'attroupement. Mais cela n'est admissible que pour les premiers venus sur le lieu du rassemblement. Or ceux-ci attendent généralement pour agir que leur nombre se soit accru de personnes sinon étrangères au but de l'attroupement, mais le plus souvent ignorantes de la circonstance aggravante constituée par le port d'armes cachées. Et ce sont ces personnes que la loi atteindra généralement, car ainsi que le faisait justement remarquer un orateur de l'assemblée, les coupables ont soin de fuir et savent échapper à la répression dès qu'elle est imminente.

On disait bien en 1848 que l'article 10 de la loi, en établissant la compétence des Cours d'assises pour les délits et crimes d'attroupement, donne ainsi au jury toute la latitude nécessaire pour une intelligente distribution des peines édictées, selon la position particulière de chacun des individus arrêtés. Mais cette compétence n'existe plus aujourd'hui que dans le cas où il s'agit d'appliquer la peine de la détention

ou de la réclusion à des individus ayant fait usage de leurs armes ou ne s'étant dispersés que devant la force. Quoiqu'il en soit d'ailleurs, il n'y avait dans ce fait qu'une atténuation probable à la situation faite en vertu d'une loi formelle à des individus qui pouvaient être des innocents.

Si l'on ajoute à ces raisons qu'il peut se trouver et qu'il se trouve même forcément dans un attroupement quelconque, surtout de nos jours et dans les grandes villes où l'habitude de sortir armé tend à se répandre de plus en plus, des individus porteurs d'armes cachées et destinées à un tout autre but que celui poursuivi par l'attroupement, on comprendra toute l'exagération et toute l'injustice de cette présomption.

Il convient toutefois de faire remarquer que le législateur lui-même a reconnu en partie cette exagération, en faisant cesser cette présomption quand il s'agit de l'appliquer à une peine criminelle. (art. 4, § 6).

En ce qui concerne le second paragraphe de l'article 2 ainsi conçu : « lorsqu'un seul de ces individus porteurs d'armes apparentes n'est pas immédiatement expulsé de l'attroupement par ceux-là même qui en font partie » le député Baze a encore fait ressortir clairement ce qu'il avait d'obscur et d'exagéré et a proposé de le remplacer par un autre plus équitable et plus en harmonie avec les circonstances qui accompagnent l'attroupement.

Nous ne croyons pouvoir mieux faire que de reproduire textuellement cette critique que nous admettons sans réserves.

« Ici, il est vrai, il s'agit de la circonstance d'armes apparentes ; mais cette circonstance fait dégénérer en crime (ou en délit) le fait de l'attroupement avec armes apparentes pour tous ceux qui n'auraient pas expulsé un seul des individus porteurs de ces armes immédiatement après que l'arme aurait été vue, aurait été portée. Or vous remarquerez d'abord l'impossibilité d'expliquer d'une manière raisonnable cet article : « Lorsque un seul n'est pas immédiatement expulsé ». Il aurait fallu dire : Lorsque dans le cas même où il n'y en aurait qu'un seul, il n'aurait pas été expulsé ». L'article sans cela ne peut pas s'expliquer et on est tombé dans une confusion de langage qui rendrait la loi inapplicable par les tribunaux qui seraient appelés à statuer.

« Mais d'ailleurs, cette circonstance, qui rendrait coupable du crime (ou délit) ceux qui n'auraient pas expulsé un seul individu porteur d'une arme apparente, à l'instant même où il se serait présenté dans le rassemblement, donnerait lieu encore à la présomption légale que ceux qui en feraient partie auraient pu voir celui qui, seul dans le nombre, aurait été porteur d'une arme apparente. Or ce fait peut ne pas exister. Un attroupement se

« compose généralement d'un grand nombre de per-
« sonnes ; il en traîne quelquefois à sa suite plu-
« sieurs miliers ; il se recrute dans sa course par
« l'accession de personnes qui la plupart ne
« savent pas ce qui se passe dans les rangs avancés
« de l'attroupement. Il est donc parfaitement pos-
« sible que, lorsque dans le cas que la loi suppose,
« il n'y a qu'un seul individu porteur d'armes appa-
« rentes, ceux qui se trouvent dans les rangs éloi-
« gnés de l'attroupement, n'aient pas connaissance
« du fait ; il ne peut donc pas tomber à leur charge.
« Il faut donc écarter cette difficulté et remplacer
« l'article 2 par un autre ainsi conçu : « L'attroupe-
« ment est armé quand plusieurs des individus qui
« le composent sont porteurs d'armes apparentes. »
« Cette rédaction a l'avantage de rendre une idée
« claire par des expressions qui s'y accomodent par-
« faitement. Ici, pas de fiction législative ou de pré-
« somption légale souvent contraire à la réalité, à la
« certitude des faits ; rien qui ne soit une cause ou
« de surprise ou d'erreur.

« Mais cette rédaction amène comme corollaire
« l'introduction dans l'article 2 d'un second para-
« graphe qui aurait pour but de punir les personnes
« qui, porteurs d'armes cachées, sont peut-être plus
« coupables encore que celles qui sont porteurs d'ar-
« mes apparentes, puisqu'il se joint à l'énormité du
« crime la lâcheté du forfait. Ils encourent le blâme

« immense d'attirer à leur suite des personnes qui, « la plupart du temps, cèdent sans connaissance à « un égarement coupable. Il faut donc que les per- « sonnes qui seraient porteurs d'armes cachées soient « punies et le moins qu'on puisse faire, c'est de les « punir au même degré que celles qui seraient por- « teurs d'armes apparentes. Nous empruntons ce « paragraphe additionnel à l'article 215 du Code « pénal : « Les personnes qui se trouveraient munies « d'armes cachées et qui auraient fait partie d'un « attroupement non armé, seront individuellement « punies comme si elles avaient fait partie d'un « attroupement armé. »

« La justice est donc rétablie envers tous les cou- « pables. Ceux qui font partie d'un attroupement où « il n'y a que des armes cachées n'ont pas contre « eux une présomption légale de faire partie d'un « attroupement armé ; ceux qui sont porteurs d'ar- « mes cachées ont contre eux le fait et la punition « qui s'applique au fait, punition identique, soit que « les armes soient cachées, soit que les armes soient « apparentes ».

Un autre député, Bouhier de l'Ecluse, après avoir fait valoir les mêmes raisons, a ajouté à propos de la disposition du second paragraphe de l'article 2 :

« Il y a là une disposition qui est contraire à nos « mœurs françaises et qui ne sera jamais admise : « c'est que vous puissiez forcer un individu qui se

« trouve près d'un autre à venir l'expulser. Souvent « il ne le voudra pas, souvent il ne le pourra pas, « parce que on le mettra dans une position fausse. Il « s'en ira, dira-t-on, mais est-on toujours maître de « s'en aller ? Le pourra-t-il au moment où l'on se « présentera pour dissiper le rassemblement ? Dans « ce moment un homme armé ne pourra-t-il pas se « trouver près de lui ? Ne pourront-ils pas être arrêtés « tous deux instantanément ? Il pourra donc se trou- « ver des circonstances où il sera dans l'impossibilité « de faire ce que le paragraphe 2 lui commande. »

Toutes ces observations fort justes n'ont malheureusement pas été partagées par la majorité de l'assemblée qui a voté l'article 2 tel qu'il lui avait été présenté par la commission. La raison doit en être attribuée probablement aux troubles dont les rues de la capitale étaient alors fréquemment le théâtre et dans l'ardent désir de les voir cesser. Les moyens de répression même vexatoires, en pareille circonstance, parurent légitimes dans ce but.

§ III. — *L'attroupement non armé*

Lorsqu'il s'agit d'un attroupement non armé, la condition nécessaire de son illégalité est qu'il soit de nature à troubler la tranquilité publique.

La loi de 1848 n'est pas la première depuis la Ré-

volution à avoir interdit l'attroupement non armé. Seulement les législations antérieures ne les ont pas visé d'une façon toute spéciale comme celle de 1848 et leur prohibition y résulte de principes différents.

Nous avons vu la loi martiale interdire toute espèce d'attroupement à partir de sa proclamation. Cette proclamation n'était pas, il est vrai, forcément arbitraire; elle devait être en principe motivée et justifiée par des troubles mettant la tranquilité publique en péril. Mais une fois faite, elle entraînait présomption d'illégalité pour tout attroupement armé ou non, fût-il même des plus pacifiques.

Sous l'empire du décret du 3 août 1791, la prohibition de l'attroupement résulte du caractère séditieux qu'elle s'attache à définir (art. 9 et 13). Le port d'armes n'y est pas exigé comme une condition essentielle de ce caractère.

La loi du 10 avril 1831 créa, pour l'attroupement non armé, un délit nouveau. Il était constitué par la simple désobéissance, par le refus de se séparer de l'attroupement, quelqu'inoffensif qu'il ait été et alors même qu'on n'y aurait proféré ni cris, ni menaces, contre les personnes ou les propriétés.

« Le principe de la loi, disait son rapporteur, c'est « que l'attroupement est un délit dès qu'il y a som- « mation de l'autorité compétente pour sa dispersion « et que cette dispersion ne s'est point opérée; le but « coupable de l'attroupement n'a pas besoin d'être

« connu, nul autre délit d'avoir été commis. Le délit, « nous le répétons, c'est l'attroupement sur la voie « publique persistant malgré la voix du magistrat et « qui s'aggrave suivant sa persistance. »

Pour le législateur de 1848, le seul fait de s'attrouper sans armes sur la voie publique n'est pas un acte punissable; il ne le devient que lorsqu'il peut donner lieu à des troubles. Les réunions pacifiques, calmes et disciplinées ne sont donc pas réprimées par la loi. Elles peuvent, il est vrai, au cas où elles gêneraient la circulation sur la voie publique, constituer des contraventions aux lois de police, mais elles demeurent étrangères aux pénalités prévues par la loi de 1848 qui n'interdit que les réunions ayant un caractère tumultueux et passionné par leur résistance aux conseils et injonctions de l'autorité.

Mais, en pratique, à quels caractères reconnaîtra-t-on si l'attroupement non armé est de nature à troubler la tranquilité publique ?

La loi est muette sur ce point. Elle laisse donc à l'autorité chargée de maintenir l'ordre sur la voie publique, le soin de discerner ces caractères et de décider de l'opportunité qu'il peut y avoir de dissoudre le rassemblement. Cette conséquence de la loi a soulevé des critiques lors de sa discussion. On y a vu une attaque possible à la liberté de réunion.

Deux députés, Bertholon et Bérenger, avaient présenté un amendement tendant à substituer aux

mots « qui pourrait troubler la tranquilité publique » ceux de « qui troublerait » et exigeaient ainsi pour la répression du délit, un commencement d'exécution. Ils disaient :

« L'amendement que nous proposons a été justifié « par la Commission du Gouvernement elle-même, « car je lis dans l'exposé des motifs du décret : « Il « y a certaines réunions qui peuvent gêner la circu- « lation, cela est toujours fâcheux et peut même « constituer, en certains cas, une contravention aux « lois de police ; mais si ces réunions ont eu lieu « sous les inspirations spontanées et pacifiques d'un « droit à défendre, si surtout, elles sont calmes et « disciplinées, elles doivent appeler l'attention sans « doute, mais elles ne sauraient motiver des répres- « sions ». Il est donc possible qu'il y ait des réunions « publiques qui ne soient point réprimées, qui ne « doivent pas être réprimées. Que faut-il donc pour « qu'elles le soient ? »

« Au contraire, dit l'exposé des motifs, si elles « prennent un caractère tumultueux, passionné, si, « au lieu de céder devant les conseils et les injonc- « tions de l'autorité, elles résistent, alors la situa- « tion change et les passions désordonnées des « partis ne sauraient être traitées à l'égal du droit, « qui se pose et se défend en conservant toujours « son attitude ferme et digne ».

« Ou bien, la réunion est modérée et calme et ne

« trouble point l'ordre, alors il ne dépend pas de « l'arbitraire du magistrat qui représente le pouvoir « de déclarer qu'elle pourrait troubler l'ordre; il faut « qu'elle le trouble et tant qu'elle ne le troublera « pas, au dire même de la commission exécutive, il « n'y a pas lieu de réprimer cette réunion. Je « demande donc qu'on mette d'accord la rédaction « définitive du gouvernement avec les paroles de son « exposé des motifs ».

L'amendement Bertholon–Bérenger fut repoussé après avoir été combattu par Bonjean de la façon suivante :

« Si pour faire rentrer l'attroupement dans la « catégorie des attroupements prohibés, il faut « absolument que cet attroupement trouble l'or- « dre public, il est évident que cette loi serait « parfaitement inutile, car elle n'atteindrait plus le « fait anormal que vous voulez atteindre, à savoir « l'attroupement, mais le délit de troubles à l'ordre « public, qui est un délit *sui generis*, délit prévu et « puni dans la législation ordinaire. Or, que voulez- « vous punir ou plutôt prévenir ? C'est l'attroupe- « ment en lui-même considéré comme source pro- « chaine du délit, dont il faut garantir les citoyens. « D'ailleurs, remarquez-le, cet article ne contient « qu'une simple définition, définition qui n'est accom- « pagnée d'aucune pénalité. Et en effet, si vous vous « reportez à l'article 6, vous remarquerez que l'at-

« troupement non armé, alors même qu'il est de « nature à troubler l'ordre public, n'est puni d'au- « cune peine. Il ne commence à prendre le caractère « de fait punissable que, lorsqu'après une première « sommation, les personnes formant ce rassemble- « ment ont refusé d'obéir à l'injonction du magistrat. « Et alors, qui donc oserait dire que l'attroupement « même non armé, par cela seul qu'il ne trouble pas « momentanément et accidentellement l'ordre public, « a le droit de résister à la sommation du magistrat ?

« On nous dit enfin que le magistrat sera juge de la « question de savoir si l'attroupement est de nature « à pouvoir troubler la tranquilité publique. Mais « vous avez beau rédiger la loi d'une manière ou « d'une autre, dans tels ou tels termes, il faudra « toujours en définitive, que le magistrat soit « juge de quelques chose. Il faut que ce soit lui « qui ait le dernier mot et un colloque ne pourra « pas s'engager entre lui et l'attroupement, sur la « question de savoir si cet attroupement a tel ou tel « caractère ».

Parmi les arguments invoqués par Bérenger contre la rédaction du projet du Gouvernement, le plus sérieux parait être l'atteinte portée à la liberté du droit de réunion pouvant résulter de l'appréciation du magistrat sur le caractère de l'attroupement.

Il est certain qu'un maire aura parfois une tendance à tolérer, par exemple, les attroupements

politiques représentant son parti, alors même qu'ils troubleraient l'ordre public, et à entraver toute manifestation publique du parti adverse, si pacifique soit-elle. On pourrait même citer de ce fait maints exemples. C'est là un inconvénient nécessaire auquel la loi ne pouvait remédier par une disposition expresse.

Un autre amendement, présenté par Jules Favre dans le même but et pour les mêmes motifs que le précédent, tendait à substituer à la formule « qui pourrait troubler la tranquilité publique » celle de « qui aurait un caractère séditieux ». Il fut écarté sans discussion, après que Guichard eût rappelé à l'Assemblée que le rassemblement du 15 mai précédent était arrivé jusqu'aux grilles du Palais sans avoir aucun caractère séditieux et que, dans l'esprit de l'amendement proposé, il aurait fallu attendre que la souveraineté nationale fut violée pour permettre au pouvoir de la faire respecter.

§ IV. *L'attroupement armé et nocturne*

L'attroupement nocturne ne constitue une circonstance aggravante de la culpabilité de ceux qui le composent, aux yeux de la loi de 1848, que s'il est armé. Tout en reconnaissant là une application du principe de notre législation pénale qui veut que tout crime ou délit commis la nuit revête de ce chef un caractère plus grave, on est en droit de se demander la raison de la limitation de cette application à l'attroupement

armé. La circonstance de la nuit aurait du constituer, à notre avis, une aggravation de l'attroupement non armé aussi bien que de l'attroupement armé.

§ V. *L'attroupement politique*

La loi du 10-11 avril établissait une différence entre l'attroupement politique et l'attroupement non politique au point de vue de la compétence des tribunaux. Elle réservait la connaissance du premier aux Cours d'assises, celle du second aux tribunaux correctionnels. Elle ne faisait ainsi qu'appliquer la règle de la Charte de 1830 qui, pour les crimes et délits politiques, exigeait la compétence exclusive des Cours d'assises.

La loi de 1848 est venue effacer cette différence en posant uniformément pour tout attroupement la compétence des juridictions criminelles.

Les attroupements politiques ou non politiques sont donc actuellement sous le même régime. La Cour d'assises ne continuent à connaître des uns et des autres que s'ils constituent le crime d'attroupement défini par la loi de 1848.

Y a-t-il lieu en législation de distinguer ? Nous ne le pensons pas. Quelque soit son but et par conséquent son caractère, l'attroupement présente toujours, comme nous l'avons vu, les mêmes dangers, dangers inhérents à toute réunion de ce genre et provenant bien plus de sa nature que de son but. (Voy. Supra, pag. 15 et 16). Le législateur n'a donc pas à distinguer dans le choix des mesures propres à les prévenir.

CHAPITRE II

Des formalités à remplir avant l'emploi de la force contre les attroupements

Section I

De la légitimité de la force employée à la dispersion des attroupements

Avant d'aborder l'étude des formalités qui doivent précéder l'emploi de la force et d'apprécier l'étendue des garanties qu'elles peuvent offrir, une question de droit naturel, en quelque sorte préjudicielle, se pose. Dans quelle mesure la force employée à la dispersion des attroupements est-elle légitime ?

Nous répondons sans hésiter qu'il n'y a qu'une seule circonstance qui puisse légitimer ce mode rigoureux de répression : c'est lorsque l'attroupement menace lui-même de faire usage des armes contre l'autorité chargée de le disperser.[1] La force publique agit alors en vertu du droit de légitime défense, droit fondé sur celui de conservation et inhérent à la collectivité comme à l'individu. En dehors de ce cas, nous pensons que l'emploi de la force n'est ni légitime, ni

[1] Nous entendons ici par armes tout instrument dont on se sert en vue de donner la mort.

nécessaire à la dispersion des attroupements. Cela est tellement vrai que, toutes les fois où l'autorité chargée d'appliquer la loi positive s'est trouvée en face des circonstances prévues par elle comme nécessitant cet emploi, elle s'y est presque toujours refusée, et ce n'est, à part quelques rares exceptions, que devant un danger imminent et inévitable qui la mettait de ce chef en état de légitime défense, qu'elle s'est résignée à recourir aux mesures extrêmes.

Nous disons en premier lieu que l'emploi de la force, en dehors de ce cas, est illégitime.

Cela résulte d'abord de la disproportion énorme qui existe entre la peine et le délit.

Se réunir pour parcourir les rues en tumulte, s'attrouper en poussant des clameurs est un acte qui peut-être nuisible, répréhensible et punissable même, car il peut non-seulement inquiéter la tranquilité des citoyens paisibles mais encore porter un grave préjudice à la liberté de leurs transactions.

Mais ces faits, par la seule raison qu'ils persistent à se manifester après les sommations règlementaires, n'acquièrent pas de ce chef une gravité qui puisse changer leur caractère et faire d'un délit un crime qui mérite la mort. La justice, la saine raison repoussent avec force cette pensée. Qu'on ne vienne pas objecter qu'il est trop facile de s'y soustraire, en obéissant aux injonctions de l'autorité. Il faudrait pour cela supposer chez des individus attroupés une

unité d'action et de volonté suffisante qui n'existe pas. De plus, une mesure illégitime de la part de l'autorité ne change pas de caractère par cela seul que ceux contre lesquels elle va être employée peuvent s'y soustraire en obéissant à un ordre, si légitime que soit cet ordre.

Mais ce n'est pas tout. L'emploi de la force est encore critiquable, même si l'on admet la proportion de la faute au châtiment.

En effet, alors que notre loi pénale entoure la vie d'un accusé d'une foule de garanties protectrices, garanties qu'elle ne leur refuse même pas en cas de flagrant délit, nous ne trouvons ici comme garantie de l'application d'une peine semblable, qu'une présomption de culpabilité englobant toute une collectivité et basée uniquement sur le fait de l'accomplissement de certaines formalités.

Legendre, disait à la Chambre de députés en 1831 à ce sujet :

« J'ouvre le Code criminel et quand j'ai lu plus de « 200 articles de formalités protectrices de la vie « d'un accusé, je m'épouvante de savoir qu'elle va « dépendre de l'esprit de justice, de l'intelligence, « de l'attention continue de 8 jurés ; mais combien « tous mes sentiments ne sont-ils pas bouleversés, « à la pensée que le droit de vie ou de mort, que le « plus formidable droit politique serait accordé par

« vous à certains fonctionnaires auxquels vous « aurez peut-être dénié le droit électoral ! »

Il y a en effet là quelque chose d'exorbitant que la nécessité seule pourrait excuser, sinon justifier.

Mais ce n'est pas le cas et à ceux qui arguaient de cette nécessité pour essayer de légitimer l'emploi de la force, Legendre répondait qu'il existait un autre moyen de dispersion à employer contre les attroupements :

« Vous devez ce moyen, disait-il, à ce citoyen des « deux mondes qui le puisa dans son courage et la « pureté de sa philanthropie, et qui, dans cette déplo- « rable journée du 17 juillet 1791, l'aurait employé « avec succès, s'il n'avait eu d'ordres à recevoir que « de sa sagesse. Ce moyen, employé par lui dans les « journées de décembre dernier avec un succès qui « en garantit l'infaillibilité, consiste à opposer à des « masses nombreuses des masses encore plus nom- « breuses de gardes civiques.....

« Mais enfin, direz-vous, les attroupements peu- « vent être si nombreux, si souvent renouvelés que « le moyen de les disperser sans meurtre deviendrait « impuissant à tout ce qu'on pourrait rassembler de « force publique. Messieurs ce ne serait plus alors « une émeute, un rébellion que nous aurions à « redouter, nous serions en présence d'une révolu- « tion. » [1]

[1] Ch. des députés, séance du 1er avril 1831.

A ce moyen, on peut en ajouter d'autres tout aussi inoffensifs, que la loi, il est vrai, ne peut pas prescrire parce qu'ils dépendent essentiellement des circonstances, mais que l'esprit d'à-propos du magistrat sera souvent à même d'employer avec succès. On peut citer par exemple, dans cet ordre d'idées, l'emploi de bouches à eau dirigées contre le rassemblement. C'est là un moyen, lorsque la disposition des lieux en permet l'emploi, assez inoffensif en somme et dont l'efficacité a été reconnue en maintes circonstances.

Nous allons voir, au cours de ce chapitre, que la loi positive est loin d'être en harmonie avec notre principe. La critique que nous lui adressons à ce sujet est heureusement plus théorique que pratique, en ce sens que nous ne connaissons guère d'exemples de son application rigoureuse en dehors du cas de légitime défense. Mais d'une façon générale, il est bon, croyons-nous, toutes les fois où une pratique constante a reconnu l'exagération d'une loi en ne pas l'appliquant dans toute sa rigueur, qu'une disposition nouvelle, conforme à cet usage, vienne le sanctionner.

SECTION II

Des magistrats civils compétents pour accomplir les formalités précédant l'emploi de la force.

§ I *Quels sont ces magistrats.*

La loi de 1848 n'est pas très explicite sur ce point. L'article 3 qui s'y rapporte est conçu dans des termes assez généraux. Il attribue le droit de faire les sommations légales « aux maires et à ses adjoints, ou à leur défaut aux commissaires de police, ou à tout autre agent ou dépositaire de la force publique et du pouvoir exécutif ». Cette dernière expression comprend évidemment les fonctionnaires que l'article 1 de la loi de 1831 désignait expressément. Il faut donc se reporter, pour être clairement fixé sur ce point, aux dispositions de cet article, dispositions auxquelles le législateur de 1848 n'a certainement pas entendu déroger.

Cet article 1 est ainsi conçu : « Toutes personnes « qui formeront des attroupements sur les places « ou sur la voie publique seront tenues de se dis- « perser à la première sommation des préfets, sous- « préfets, maires, adjoints de maire ou de tous « magistrats et officiers civils chargés de la police « judiciaire autres que les gardes-champêtres et gar- « des forestiers ».

Les magistrats compétents sont donc les préfets,

sous-préfets, maires et adjoints. Quant à l'expression générique « magistrats et officiers civils de la police judiciaire », elle comprend d'après l'article 9 du Code d'Inst. Crim. : « les gardes champêtres, les gardes forestiers, les commissaires de police, les maires et adjoints de maire, les procureurs de la République et leurs substituts, les juges de paix, les officiers de gendarmerie, les commissaires généraux de police, les juges d'instruction. »

Les gardes champêtres et forestiers ont été exclus expressément au cours de la discussion de l'article du projet qui admettait leur compétence, comme ne présentant pas les garanties nécessaires, eu égard à l'importance de la fonction.

Les officiers de gendarmerie se trouvent aussi exclus, car la loi parle d'officiers civils. Bien que la question n'ait pas été agitée, lors de la discussion de la loi, leur exclusion n'en est pas moins certaine à notre avis. Elle résulte de l'obligation imposée par la loi à l'officier qui fait les sommations, d'être ceint de l'écharpe tricolore. La loi vise donc des magistrats qui doivent être désignés à la vue et à l'attention de la foule par un insigne qui est exclusif aux officiers civils.

Quant aux commissaires de police, leur compétence a été vivement critiquée. Un amendement d'Odilon Barrot tendait à leur enlever, sinon complètement ce droit, tout au moins celui de faire la dernière

sommation, c'est-à-dire celle précédant immédiatement l'emploi de la force. Il justifiait ainsi son opinion :

« Les cas où l'on doit user de la force sont extrêmement rares. Si c'étaient des cas journaliers, des cas ordinaires, je concevrais que le commissaire de police qui est partout, qui doit partout dresser des procès-verbaux, constater partout les contraventions, fût un agent nécessaire; mais, quand il s'agit de déclarer une partie de la population en état de guerre avec la société, quand il s'agit de sortir du droit commun, non d'atteindre tel individu, mais de frapper collectivement, vous voulez enlever la garantie de l'éminence des fonctions.....

« Les deux premières sommations sont des avertissements à l'appui desquels on ne peut pas encore employer la force. La troisième, celle qui précède l'emploi de la force, est l'acte le plus important qu'un magistrat puisse avoir à faire, acte qui exige le discernement le plus étendu, la plus parfaite intelligence de la position, acte qui fait peser sur le fonctionnaire une immense responsabilité. Je conçois que dans la loi de 1791, lorsque le commissaire de police était un homme de la population, choisi par ses concitoyens, on lui confiât cette attribution, mais lorsqu'il peut être étranger à la localité, n'être arrivé que de la veille et disparaî-

« tre le lendemain, je ne puis admettre qu'on lui « confie un droit si exorbitant. » [1]

A ces raisons péremptoires, Barthe, garde des sceaux, n'a trouvé à opposer que « l'espèce d'état de suspicion dans lequel seraient mis des magistrats investis par la loi de la police judiciaire ».

C'est là un argument sans force devant l'incompétence des gardes champêtres et forestiers qui, eux aussi, sont des officiers de police judiciaire. On ne comprend pas la nécessité d'admettre une solution différente pour chacun d'eux.

Quoiqu'il en soit, les commissaires de police ont été maintenus dans cette compétence. Quant aux autres magistrats énumérés par l'article 9 du Code d'Instruction Criminelle, ils sont sans aucun doute tous compétents.

A cette liste, il faut ajouter le Préfet de Police du département de la Seine dont la compétence s'étend en la matière à la ville de Paris en vertu d'une disposition législative spéciale.

Aux termes de l'article 10 de l'arrêté du 12 messidor an VIII : « Le Préfet de Police prendra les mesures « propres à prévenir où dissiper les attroupements, « les coalitions d'ouvriers pour cesser leur travail ou « enchérir le prix des journées, les réunions tumul- « tueuses ou menaçant la tranquillité publique ».

[1] Ch. des députés, séance du 1er avril 1831.

En ce qui concerne les coalitions d'ouvriers, il n'est pas douteux qu'elles ne sont plus interdites, depuis la modification de l'article 414 du Code pénal par la loi du 25 mai 1864, lorsqu'elles ont lieu, sans violences, voies de fait, menaces ou manœuvres frauduleuses. Mais, en cas d'attroupements, de réunions tumultueuses ou menaçant la tranquillité publique, il appartient toujours au Préfet de Police de faire les sommations prescrites par la loi et de requérir la force publique.

Quant à l'obligation imposée par la loi à ces divers magistrats en vertu de leur compétence, obligation consistant à se rendre sur les lieux de l'attroupement et à faire les sommations légales, la loi de 1831 n'indiquait pas d'ordre, ni de rang à observer pour son accomplissement. Il fallait, pour être fixé sur ce point, se reporter à l'article 28 du décret du 3 août 1791 encore en vigueur et ainsi conçu :

« Pour l'exécution des deux articles précédents « (prescrivant le mode des sommations et les cas « d'emploi de la force), l'obligation de se présenter « au lieu de l'attroupement remontera dans l'ordre « qui suit : d'abord le procureur de la commune et les « commissaires de police dans les lieux où il y en aura ; « à leur défaut, tous les officiers municipaux indivi- « duellement, ensuite le juge de paix du canton ; si « c'est dans une ville, le juge de paix de la ville et, « si elle en a plusieurs, tous les juges de paix indi-

« viduellement ; enfin le procureur-syndic du district « et à son défaut tous les membres du directoire du « département individuellement, si l'attroupement ou « l'émeute populaire se passe dans le chef-lieu d'une « administration du district ou de département. Les « officiers ci-dessus, chacun selon l'ordre de leur « élection, et, s'il s'agit des juges de paix, dans l'or- « dre de l'âge en commençant par les plus jeunes ».

En empruntant à cet article celles de ses dispositions qui n'étaient pas incompatibles avec le régime actuel, l'obligation leur incombait donc en 1831 dans l'ordre suivant : d'abord le maire et les commissaires de police, dans les villes où il y en a ; à leur défaut, les adjoints individuellement, ensuite les juges de paix dans leur canton, à leur défaut, les procureurs de la République et leurs substituts, enfin le sous-préfet et, à son défaut, le préfet.

L'article 3 de la loi de 1848 a légèrement modifié cet ordre. Il est ainsi conçu : « Lorsqu'un attroupe- « ment armé ou non armé se sera formé sur la voie « publique, le maire ou l'un de ses adjoints, à leur « défaut le commissaire de police ou tout autre agent « ou dépositaire de la force publique et du pouvoir « exécutif, portant l'écharpe tricolore, se rendra sur « le lieu de l'attroupement ». L'obligation est donc imposée en premier lieu aux maires et adjoints ; les commissaires de police ne viennent qu'en second lieu.

La loi de 1791 sanctionnait cette obligation par des

dispositions pénales expresses. Actuellement, et à défaut de texte, le fonctionnaire en faute sur ce point n'encourrait guère qu'une responsabilité administrative.

A propos de la compétence des maires et adjoints, deux questions se posent. La première concerne les maires et adjoints de la ville de Paris.

Ont-ils le droit de requérir la force armée et de faire les sommations précédant l'emploi de la force?

Le doute peut provenir de leur mode de nomination et surtout de la limitation de leurs attributions restreintes à des matières tout à fait étrangères à la police municipale. Aussi leur incompétence est-elle certaine en ce qui concerne la répression de l'infraction relative à la tranquilité publique prévue par l'article 97 paragraphe 2 de la loi municipale de 1884, répression du reste qui n'a rien de commun avec celle qui nous occupe, car il s'agit de la répression d'une contravention par des peines de simple police et non du délit prévu par la loi de 1848.

Malgré l'illogisme d'une pareille compétence, on est obligé de l'admettre, en présence du texte formel de l'article 1 de la loi de 1831, qui n'a été abrogé sur ce point par aucune disposition législative postérieure.

La seconde question vise les maires et adjoints des villes divisées en plusieurs arrondissements. Ont-ils le droit d'exercer leurs attributions relatives au point qui nous occupe, hors de leur arrondissement ?

Aucun texte législatif ne tranche la question ; mais la négative semble résulter des principes généraux. Cette opinion est conforme au principe suivant lequel les fonctionnaires publics ne peuvent, à part quelques rares exceptions établies expressément par la loi, exercer leur autorité hors de leur ressort.

Pourrait-on soutenir le contraire en se basant sur les dispositions de l'article 12 du Code d'instruction criminelle, ainsi conçu : « Dans les communes divisées « en plusieurs arrondissements, les commissaires de « police exerceront ces fonctions dans toute l'étendue « de la commune où ils sont établis, sans pouvoir « alléguer que les contraventions ont été commises « hors de l'arrondissement particulier auquel ils sont « préposés. Ces arrondissements ne limitent ni cir- « conscrivent leurs pouvoirs respectifs, mais indi- « quent seulement les termes dans lesquels chacun « d'eux est plus spécialement astreint à un exercice « constant et régulier de ses fonctions. »

Nous ne le pensons pas. L'article 12 établit pour les commissaires de police une dérogation à la règle générale et on ne saurait, à défaut d'un texte formel, étendre par analogie la même exception aux maires et adjoints.

§ II. *Des garanties présentées par ces magistrats au point de vue de la dispersion paisible des attroupements.*

La différence des garanties qu'ils présentent à ce point de vue résulte de leur choix : les uns tiennent leurs fonctions de l'élection, les autres sont nommés par le gouvernement.

La question a son importance. Le législateur de 1791 en avait compris toute l'étendue, en ne conférant le droit de faire les sommations et de requérir la force publique qu'à des magistrats sortis de l'élection. Et lorsque, en 1831, il s'est agi à nouveau de désigner ces magistrats, on s'est purement et simplement reporté au décret de 1791, quoiqu'ils ne fussent plus à cette époque tous sortis de l'élection.

Ce n'est pas que l'attention n'ait été éveillée sur ce point, lors de la discussion de la loi. De nombreux orateurs ont fait ressortir l'avantage de l'élection en pareille matière. Legendre disait :

« J'ai peu de foi aux nécessités de verser le sang;
« j'en ai bien moins encore à la nécessité de s'exempter
« des formes lentes, multipliées, profondément inves-
« tigatrices qui doivent éclairer sur la justice d'un
« arrêt de mort ; mais si des circonstances du plus
« grave et du plus pressant intérêt peuvent justifier
« l'abandon de ces formes légales, par quelles garan-
« ties morales ne doit-il pas être racheté ! La plus

« légitime comme la plus efficace est la confiance « des citoyens envers le dépositaire de l'action de la « loi. Or, la confiance populaire n'est entière, n'est « suffisante que dans l'élu du peuple. [1] »

Et Dubois-Aymé, défendant la même idée, la développait en ces termes :

« Il faut que les magistrats auxquels vous allez « confier ce droit terrible de faire égorger... de punir, « si vous voulez, de frapper leurs concitoyens, sans « jugement préalable, sans distinction des innocents « et des coupables, soient des hommes qui tiennent « leurs pouvoirs du peuple. Ce ne peut donc être « dans l'état actuel de notre organisation sociale, « qu'aux maires et à leurs adjoints que doit être « confié ce droit d'adresser aux attroupements les « trois sommations successives qui peuvent être « suivies de l'ordre de faire feu. Les maires sont « unis d'intérêts avec la population ; élus par elle, « sinon directement au moins indirectement, ils « auront sur elle une force morale immense ; leur « voix sera rarement méconnue et nous sommes « bien certains que, si des actes de violence les obli- « geaient à faire usage du droit que la loi va leur con- « fier, ce ne serait qu'après avoir épuisé en vain « tous les autres moyens.

« Il n'en est pas de même d'un préfet : le préfet

[1] Ch. des députés. Séance du 29 mars 1831.

« n'est point l'homme du peuple, c'est celui du Gou-
« vernement ; et les mesures sévères, les ordres
« rigoureux qu'il est quelquefois appelé à faire exé-
« cuter, le mettent souvent en hostilité avec la popu-
« lation. Et si les attroupements sont dus à quelques-
« unes de ces mesures de rigueur, croit-on que
« sa présence, ses sommations les dissipent ? Non.
« Elles les exciteront et bientôt l'emploi de la force
« armée deviendra indispensable là où le langage du
« maire eût suffi. L'un est étranger, l'autre un con-
« citoyen ; l'un vous est imposé, l'autre est de votre
« choix; on résiste aux menaces de l'un, on cède aux
« remontrances paternelles de l'autre...

« Si le peuple participe un jour à la nomination
« des préfets, vous pourrez alors leur conférer le
« droit qu'ils sont bien loin de désirer, j'en suis sûr,
« de pouvoir confondre dans la même condamnation
« à mort, les innocents et les coupables. Et remar-
« quez que les innocents sont presque toujours ceux
« qui périssent dans ces malheureuses affaires : les
« coupables, les fauteurs d'émeute, les provocateurs
« savent se retirer à propos et il ne reste, ordinaire-
« ment exposés aux coups des soldats, que les hom-
« mes de cœur que la curiosité avait appelés d'abord,
« et qu'un point d'honneur mal entendu retient sur
« le terrain, pour n'avoir pas l'air de céder à la
« crainte. C'est dans ces moments que la voix de
« l'homme choisi par le peuple lui-même, pour être

« à la tête de la communauté, de la famille, peut « éviter de grands malheurs ; les coupables sont dis- « persés, les hommes de cœur sont restés seuls ; ils « résisteraient aux injonctions d'un étranger, ils « cèdent aux paroles paternelles du magistrat de « leur choix.

« Ce que j'ai dit des préfets, s'adresse à plus forte « raison aux commissaires de police, gens utiles sans « doute, mais sans aucune force morale sur les « populations. Je pourrais citer mille exemples où « leur intervention a accru la fureur du peuple au « lieu de la calmer. »[1]

De Schonen, rapporteur, a objecté que la compétence exclusive des maires et adjoints pouvait présenter un inconvénient irrémédiable, au cas où, dans un attroupement de caractère politique, le maire se trouverait lui-même engagé dans la résistance à l'action de la loi.

Aussi Odilon Barrot ne repoussait-il pas absolument la compétence des agents nommés par le pouvoir et ne proposait-il de l'admettre que dans le cas prévu par le rapporteur. Son opinion n'a pas prévalu.

En 1848, la question n'a même pas été agitée. L'article 3 de la loi, établissant la compétence des magistrats chargés de faire les sommations, a été mis aux voix et voté sans discussion.

[1] Ch. des députés. Séance du 8 avril 1831.

Tout en faisant la part de l'exagération du discours de Dubois-Aymé, il faut reconnaître cependant qu'il contient un fond de vérité.

Il est certain qu'on a toujours eu en France une répulsion instinctive pour tout ce qui représente l'autorité, et que l'intervention d'un commissaire de police, par exemple, n'est pas toujours apte à calmer l'effervescence d'un attroupement, bien au contraire. Mais d'autre part, la compétence exclusive des maires et adjoints à dissiper les rassemblements, qu'ils soient ou non engagés dans la résistance à l'action de la loi dans le cas d'attroupement politique, n'est pas à l'abri de la critique. Cette compétence exclusive aurait pour résultat probable, à l'égard des attroupements présentant ce caractère, soit une tolérance coupable, soit une rigueur excessive, selon le parti qu'ils représenteraient.

Tout en reconnaissant donc les inconvénients de la compétence des agents nommés par le pouvoir, il faut cependant l'admettre, parcequ'elle est nécessaire à en prévenir d'aussi graves.

Section III

Des formalités proprement dites précédant l'emploi de la force.

§ I. *Quelles sont ces formalités.*

Elles ont varié suivant les époques, mais elles ont toujours eu toutes le même but : éviter l'effusion

du sang par des moyens consistant à bien pénétrer, par des avertissements préalables et aussi ostensibles que possible, les personnes composant le rassemblement, de la nécessité où l'autorité va se trouver, d'employer contre elles la force des armes, si elles persistent à ne pas se disperser.

Sous l'empire du décret du 21 octobre-21 novembre 1789, les formalités étaient de plusieurs sortes.

Il fallait d'abord arborer un signe extérieur et visible annonçant l'emploi de la force : c'était le drapeau rouge. On l'exposait à la fenêtre principale de l'hôtel-de-ville, on le transportait dans les rues principales, on le faisait précéder les troupes requises pour la dispersion de l'attroupement.

Cette formalité, qu'un amendement du général Lamarque tendait à faire revivre lors de la discussion de la loi de 1831, présentait à notre avis une efficacité évidente et basée sur une règle de la psychologie des foules, règle qui établit dans la détermination de leurs actes l'influence prépondérante des images et la faiblesse du raisonnement. Le déploiement de cet appareil menaçant, était de nature à frapper fortement les imaginations, à éloigner par suite les curieux égarés dans l'attroupement et à enlever aux malveillants tout espoir de résistance. On peut à ce titre regretter sa disparition de la loi actuelle.

Arrivé sur le lieu du rassemblement, l'officier

municipal devait demander, bien entendu quand cela était possible, aux personnes attroupées qu'elle était la cause de leur réunion. Celles-ci étaient autorisées à nommer une délégation de six d'entr'elles pour exposer leurs revendications.

Il y aurait encore là une mesure dont on pourrait regretter la disparition, si elle était plus pratique. Elle était de nature à apaiser la violence de l'attroupement par la manifestation de la part de l'autorité d'un désir de conciliation et de satisfaction à accorder dans la limite du possible à ses réclamations.

Aussitôt après la nomination et l'envoi de cette délégation, l'attroupement était tenu de se disperser paisiblement.

Sinon, trois sommations étaient faites en termes sacramentels par l'officier municipal : « Avis est donné que la loi martiale est proclamée, que tous attroupements sont criminels. On va faire feu, que les bons citoyens se retirent. » Après ces trois sommations, la force était déployée.

Cette règle n'était cependant pas absolue. Elle recevait exception au cas où, soit avant, soit pendant le prononcé des sommations, les personnes attroupées commettaient des violences.

Avec le décret du 3 août 1791, il ne subsiste plus de ces formalités que les trois sommations. Elles précèdent immédiatement l'emploi de la force et sont faites dans des termes un peu différents : « Obéissance

à la loi ; on va faire usage de la force ; que les bons citoyens se retirent. »

De plus, formalité nouvelle, les sommations doivent chacune, dans le but d'être entendues de toute la foule, être précédées d'un roulement de tambour.

Ces formalités n'étaient plus nécessaires dans le cas où des violences étaient exercées contre les dépositaires de la force publique et dans celui où ces dernières ne pouvaient défendre autrement le terrain qu'ils occupaient et les postes dont ils étaient chargés (art. 25).

La loi du 10-11 avril 1831 exigea les mêmes formalités avec une légère différence. Chacune des trois sommations doit être précédée d'un roulement de tambour ou d'un son de trompe[1]. De plus le magistrat qui les prononce doit être revêtu de l'écharpe tricolore. On a sans doute voulu ainsi ne laisser aucun doute à l'attroupement sur la compétence de la personne qui lui donne l'ordre de se disperser. Et la conséquence qui découle de l'inaccomplissement de cette formalité est la nullité et l'illégalité des sommations, ainsi que l'a dit expressément de Choiseul dans son rapport à la Chambre des pairs :

« Les sommations seraient nulles et illégales, si « les magistrats chargés de les faire, n'étaient décorés

[1] Alger, 14 janvier 1886 (Revue d'Alger 1887-369).

« du signe de leurs fonctions, du signe national, de « l'écharpe tricolore. » [1]

La loi du 9 juin 1848 modifie ces formalités en établissant à ce sujet une différence bien marquée entre l'attroupement armé et l'attroupement non armé. Elle est évidemment basée sur l'hostilité des intentions de l'attroupement armé dont il importe de prévenir le plus promptement possible la mise à exécution.

Si l'attroupement est armé, un roulement de tambour ou par analogie un son de trompe annonce l'arrivée du magistrat, Une première sommation est immédiatement faite ; puis, s'il ne se dissipe pas, une deuxième également précédée d'un roulement de tambour. Il n'y a pas de troisième sommation. La force peut être aussitôt déployée.

S'il s'agit au contraire d'un attroupement non armé, le magistrat, dont l'arrivée doit toujours être annoncée par un roulement de tambour ou par un son de trompe, doit exhorter, par des paroles appropriées à la circonstance, l'attroupement à se disperser. S'il n'y réussit pas, il doit alors prononcer les trois sommations dans les formes prescrites par la loi de 1831 avant de pouvoir faire emploi de la force.

Il est évident, bien que la loi ne le dise pas, que les sommations doivent être faites par le même magistrat et sur le lieu même de l'attroupement.

[1] Ch. des pairs. Séance du 7 avril 1831.

Il importe de même qu'elles soient faites à des intervalles de temps assez rapprochés pour que les personnes auxquelles elles s'adressent soient, autant que possible, toujours les mêmes, n'aient aucun doute sur leur nombre et soient par suite bien fixées tant sur le degré de pénalité qu'elles encourent que sur l'imminence de la répression par la force des armes.

Un arrêt de la Cour de Metz du 11 décembre 1833 semble contenir une légère dérogation à ce principe. Il décide que « les sommations faites sur un même « lieu, à de courts intervalles, contre des attroupe- « ments réunis dans le même but, doivent être ajou- « tées les unes aux autres pour déterminer le nom- « bre total des sommations et par suite la peine « encourue par ceux qui ont été saisis dans les « rassemblements, cela, lors même qu'il n'est pas « démontré que les groupes auxquels s'adressaient « les deuxième et troisième sommations eussent été « composés des mêmes personnes que les premiers. »

Mais au fonds, cette dérogation n'en est pas une, en ce sens qu'elle peut découler forcément des circonstances. Il peut très bien se produire que les conditions exigées, l'identité de lieu et la brièveté des intervalles, ne soient pas en fait toujours suffisantes pour que les sommations soient adressées aux mêmes personnes, étant donnée l'urgence absolue que peut présenter la dispersion de l'attroupement.

Une autre question se pose à propos de la nécessité des sommations avant l'emploi de la force. Nous voulons parler du cas où un attroupement se produit dans une ville divisée en plusieurs arrondissements et où, après les sommations régulièrement faites dans un arrondissement, il se trouve refoulé dans un autre.

Est-il nécessaire pour les autorités de ce second arrondissement de procéder avant l'emploi de la force à de nouvelles sommations ?

La question, à notre avis, ne comporte pas de solution absolue. Celle-ci dépend essentiellement des circonstances, entr'autres et surtout, de l'intervalle de temps écoulé entre les sommations et du parcours effectué par l'attroupement depuis les premières.

§ II. *Exceptions à la nécessité des sommations avant l'emploi de la force.*

La règle qui prescrit les sommations avant l'emploi de la force reçoit toujours exception dans les cas prévus par l'article 25 du décret de 1791 :

1° Si des violences ou voies de fait sont exercées contre les dépositaires des forces publiques ;

2° Si ces dépositaires ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent ou les postes dont ils sont chargés.

Il faut en joindre une autre, prévue par une circulaire du ministre de l'Intérieur du 19 avril 1847, et

qui d'ailleurs découle des mêmes principes que celles posées par la loi de 1791. Il s'agit du cas où un attroupement s'oppose à la libre circulation d'un transport de subsistances. L'emploi des armes, par la force publique qui lui sert d'escorte, est autorisé sans sommations préalables, s'il n'y a pas moyen de défendre autrement les subsistances confiées à sa garde [1].

Section IV

Sanctions des formalités prescrites avant l'emploi de la force.

Les formalités prescrites par la loi avant l'emploi de la force ont-elles une sanction ?

Le décret du 3 août 1791 organisait, en cas de négligence ou d'abus, des responsabilités diverses à l'encontre des magistrats en faute sur ce point.

La loi de 1848, comme d'ailleurs celle de 1831, est absolumeut muette là-dessus. Il faut donc pour être fixé sur la question recourir aux principes généraux.

Le magistrat qui n'a pas observé les formalités prescrites pourra d'abord, dans le cas où l'emploi de la force aura occasionné la mort ou des blessures, encourir une responsabilité pénale de droit commun, dérivant de l'application des articles 319 et 320 du Code pénal.

[1] D. P. 47, 3, 92.

La Cour de Grenoble, dans un arrêt déjà ancien, a fait une application rigoureuse de cette responsabilité au cas où l'officier civil chargé de diriger la force armée s'est mis par son imprudence dans l'impossibilité absolue de faire les sommations légales, avant qu'il y ait eu choc entre l'attroupement et la force armée[1].

Il pourra de plus, accessoirement à cette responsabilité pénale, encourir une responsabilité civile consistant en une condamnation à des dommages-intérêts.

Mais, en dehors de cette hypothèse, lorsque par exemple l'emploi de la force avant les sommations règlementaires n'aura occasionné que des dégâts ou dommages matériels, le magistrat qui l'a ordonné pourra-t-il encourir une responsabilité civile ?

Il nous faut ici, pour résoudre la question, dire un mot de la théorie administrative sur la responsabilité des fonctionnaires.

Cette théorie distingue parmi les actes dommageables des fonctionnaires ceux qui proviennent soit d'une faute personnelle, soit d'une faute de service.

La faute personnelle est constituée par la faute lourde, faute qui dérive, en principe, non de la fonc-

[1] Grenoble, 17 avril 1832. L'imprudence consistait à avoir fait arriver simultanément, sur le même point, deux fractions de la force armée par deux directions opposées et à ne pas les avoir arrêtées à une distance suffisante de l'attroupement.

tion, mais qui en est en quelque sorte « détachable » et « où la personnalité de l'agent se révèle par des fautes de droit commun ».[1]

La faute de service est celle qui provient d'un « acte dommageable impersonnel, révélant un administrateur, un mandataire plus ou moins sujet à erreur et non l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences ».[2] Elle découle plutôt de la nature de la fonction que de la personnalité du fonctionnaire et se trouve de ce fait imputable plutôt à la fonction qu'au fonctionnaire.

L'intérêt de la distinction est le suivant. Dans le premier cas, la responsabilité du fonctionnaire peut être mise en jeu et la compétence des tribunaux judiciaires s'impose. Dans le second, elle s'efface pour faire place à celle de l'administration. L'appréciation en est alors réservée aux tribunaux administratifs.

Il s'agit donc pour nous de savoir dans laquelle de ces deux catégories rentre la faute provenant de l'inaccomplissement de l'une quelconque des formalités précédant l'emploi de la force. Nous n'hésitons pas à la considérer comme une faute personnelle, étant donné la gravité, sinon certaine du moins éventuelle, de ses conséquences.

[1] Trib. des Conflits, 5 mai 1877, Conclusions données sur l'affaire Laumonnier-Carriol.

[2] Id.

Elle n'est pas, il est vrai, « détachable » de la fonction, suivant l'expression consacrée par le tribunal des Conflits, mais ce tribunal a lui-même reconnu dans des arrêts, étrangers du reste à la question, que la circonstance détachable de l'acte administratif peut consister en une erreur ou une inadvertance grossière qui ne s'extériorisent pas. [1]

Le magistrat, fautif dans l'exercice des fonctions relatives à l'emploi de la force, pourra donc encourir une responsabilité civile directe.

Nous disons « directe », parce qu'en pratique, elle ne sera pas ainsi mise en jeu. Nous verrons plus tard que la commune est responsable civilement de tout dommage ou dégât causé par les attroupements, à raison de la faute de ses représentants, consistant à n'avoir pas pris toutes les mesures en leur pouvoir, à l'effet de les prévenir et de les réprimer.

La partie intéressée actionnera donc la commune de préférence, car elle présente une surface plus grande de solvabilité. Mais, comme la faute dans le cas qui nous occupe est une faute lourde, la commune exercera valablement son recours contre le fonctionnaire.

La responsabilité civile sera toutefois engagée directement dans le cas où l'attroupement aura com-

[1] Trib. des Conflits: 7 juin 1873, Godart; 19 nov. 1881, Bouhier; 15 décembre 1883, Dézétrée.

mis des dégâts dans une commune où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale et où par conséquent sa responsabilité, pas plus que celle de ses agents municipaux, ne peuvent être mises en jeu. Le fonctionnaire sera dans ce cas le préfet de police.

CHAPITRE III

Rôles respectifs de l'autorité civile et de l'autorité militaire dans la dispersion des attroupements

Section I

Principe de la séparation de l'autorité civile et de l'autorité militaire

La loi établit une séparation radicale entre les autorités qui ont le droit de mettre en mouvement la force publique et les agents qui, à proprement parler, constituent cette force, séparation qu'on a justement comparée à celle qui existe, en matière de comptabilité, entre les ordonnateurs et les comptables. Elle n'est du reste que la conséquence du principe qui exige la séparation de l'autorité civile et de l'autorité militaire et la subordination de cette dernière à la première, principe nécessité par le développement organique des peuples et consacré expressément depuis la Révolution par notre législation positive.

La justification de ce principe se vérifie par l'histoire et, sans entrer dans des détails que ne comporte pas notre étude, nous dirons simplement que cette séparation et cette subordination se trouvent légitimées par une raison d'utilité sociale qui puise sa

force dans la tendance naturelle de l'esprit militaire à l'absolutisme et au despotisme.

Quoiqu'il en soit, c'est là le principe dont notre législation s'est toujours inspiré dans la prescription de l'emploi de la force. Les textes qui l'établissent sont nombreux. Nous citerons :

Le décret du 21 octobre-21 novembre 1789 (art. 4).

Le décret du 28 février-28 mars 1790 sur la Constitution de l'armée. (art. 8).

Le décret du 6-12 décembre 1790 sur l'organisation de la force publique. (tit. I, 1°).

Le décret du 8-10 juillet 1791 sur les places de guerre. (tit. III, art. 16, 17).

Le décret du 3 août 1791 sur la réquisition et l'action de la force publique contre les attroupements. (art. 13 et 22 à 29).

La Constitution 1791. (art. 8, 10, tit. IV).

La loi du 29 septembre-14 octobre 1791. (sect. III, art. 9).

La Constitution de 1793. (art. 112).

La loi du 28 germinal an VI sur l'organisation de la gendarmerie nationale. (art. 138).

L'arrêté du Directoire exécutif dn 13 floréal an VII, sur l'organisation de la garde nationale et les rapports de l'autorité civile avec la force publique. (ch. 3, 4, 5).

L'ordonnance du 29 octobre 1820, sur le service de la gendarmerie (art. 52 à 59).

La Constitution de 1848. (art. 105, ch. IX).

Le décret du 1er mars 1854 sur le service et l'organisation de la gendarmerie nationale. (art. 95, 96, 97, 113, 334).

Le décret du 13 octobre 1863 sur le service des places. (art. 211).

Le décret du 4 octobre 1891 sur la même matière. (art. 166, 167).

Le décret du 3 juillet 1897 portant modification à celui du 1er mars. (art. 138).

Il faut y joindre les circulaires ministérielles qui sont venues, à leur date, rappeler aux autorités les textes législatifs qui précédent. Ce sont celles :

Du 15 mars 1848 ;

Du 21 juin 1869 ;

Du 4 décembre 1880 ;

Du 18 février 1893;

Et du 6 avril 1894.

Tous ces textes établissent nettement la séparation des deux autorités et la traduisent dans les faits par la nécessité, pour l'autorité civile, d'adresser une réquisition à l'autorité militaire et par l'obligation pour celle-ci de n'agir, en principe, que sur cette réquisition.

Nous étudierons donc, dans une deuxième section de ce chapitre, la réquisition et ses formes, dans une troisième, les effets de la réquisition légale sur l'autorité militaire et enfin dans une quatrième section,

les sanctions pénales des obligations imposées par la loi.

Section II

De la réquisition et de ses formes.

Avant de requérir, les autorités civiles doivent tout d'abord, à moins d'urgence absolue, se concerter officieusement avec l'autorité militaire dès le début des évènements (grèves, manifestations publiques, etc.) qui paraîtraient de nature à nécessiter, à un moment donné, l'intervention de la force armée. [1] L'autorité militaire ne doit pas être prise à l'improviste par une réquisition : Elle doit autant que possible recevoir des avis préalables. [2]

L'intérêt de cette prescription est évident. Elle a pour but, dans des circonstances aussi graves que celles qui nécessitent la dispersion des attroupements, d'assurer le plus possible, par une entente préalable, l'exécution et l'efficacité des mesures à employer et d'éviter ainsi les inconvénients inhérents aux décisions trop rapidement prises, aux ordres trop rapidement exécutés.

Les évènements étant venus justifier les prévisions, si l'autorité civile juge qu'il lui est impossible de disperser la foule avec ses propres moyens (police

[1] Circulaire de M. Raynal du 6 av. 1894.

[2] Circulaire ministérielle du 21 juin 1869.

municipale), elle doit adresser à l'autorité militaire une réquisition.

Cette réquisition doit être écrite. Cette condition se trouve expressément formulée dans différents textes. Elle présente une double utilité : d'abord l'écrit précise la portée de l'ordre et s'oppose à ce qu'il soit dénaturé en passant de bouche en bouche ; il est de plus une preuve de son existence, mettant ainsi obstacle, dans une certaine mesure, à ce qu'un chef militaire, qui a refusé d'obéir, vienne la contester et dégageant sa responsabilité, dans le cas contraire.

Dans quels termes doit-elle être rédigée ?

La circulaire ministérielle du 6 avril 1894 rappelle aux préfets les articles de loi qui sont en vigueur sur ce point. Ce sont les articles 16 et 17 tit. III de la loi du 8-10 juillet 1791 et l'article 22 du décret du 3 août 1791.

Cet article 22 est ainsi conçu : « Les réquisitions « adressées aux commandants, soit des troupes de « ligne, soit des gardes nationales, soit de la gen- « darmerie nationale seront faites par écrit et dans « la forme suivante :

« *Nous..... requérons en vertu de la loi, M...., « Commandant, etc., de prêter le secours des « troupes de ligne ou de la gendarmerie nationale « nécessaire pour.....*

« *Pour la garantie dudit Commandant, nous « apposons notre signature.* »

Cette formule est-elle prescrite à peine d'illégalité ? Nous ne le pensons pas, quoique les termes de l'article semblent assez catégoriques.

En effet, l'ordonnance du 29 octobre-29 novembre 1820 sur le service de la gendarmerie (art. 58) et le décret du 1er mars 1854 sur la même matière (art. 96) reproduisent la même formule dans des termes un peu différents.

Article 58. — « Les réquisitions sont faites par « écrit, signées et datées dans la forme ci-après :

« *De par le Roi, conformément à l'ordonnance « sur le service de la gendarmerie et en vertu de* « (loi, arrêté, règlement) *nous..... requérons le* « (grade et lieu de résidence) *de commander, faire, « se transporter, arrêter, etc. et qu'il nous fasse « part* (si c'est un officier) *et qu'il nous rende « compte* (si c'est un sous-officier) *de ce qui est « par nous requis au nom de sa Majesté.*

« *Fait à.....* (date et signature). »

Quelles sont donc les mentions que la réquisition doit contenir à peine d'illégalité ?

Elles sont expressément indiquées par l'ordonnance de 1820 dans les articles 52, 56, 58 et reproduites intégralement dans les articles 95, 96, 97 du décret de 1854.

Article 52. — « Les réquisitions ne doivent con- « tenir aucun terme impératif tels que : ordonnons, « voulons, enjoignons, mandons, etc... »

Article 56. — « Les réquisitions doivent énoncer « la loi qui les autorise, le motif, l'ordre, le jugement « ou l'acte administratif en vertu duquel la gendar- « merie est requise. »

Article 58. — « Les réquisitions sont faites par « écrit, signées et datées. »

L'autorité militaire ayant obtempéré à la réquisition légalement faite, le rôle de l'autorité civile n'est pas terminé. L'officier civil doit se rendre à la tête des troupes sur le lieu du rassemblement, exhorter la foule, comme nous l'avons vu, par de sages conseils à se disperser paisiblement (L. de 1848 art. 3) et finalement faire les sommations règlementaires. Son rôle se termine là et celui de l'autorité militaire ne doit pas commencer avant.

Mais il n'en est pas toujours ainsi. Tantôt, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, l'emploi de la force peut commencer, dans les cas exceptionnels prévus par le décret de 1791 et par la circulaire ministérielle du 19 avril 1847, avant que les sommations aient été faites, tantôt sans que la force armée ait été requise.

Voici comment ce dernier cas peut se produire grâce à la nature mixte de la gendarmerie.

Les gendarmes ont une double fonction : comme officiers de police, ils sont appelés par des lois ou des règlements à rechercher et à constater certains délits et certaines contraventions ; comme agents de

la force publique, ils sont spécialement institués pour veiller à la sûreté publique et assurer dans toute l'étendue du territoire le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. (Décret du 1er mars 1894 art. 1).

Ces attributions rentrent au nombre de celles que le décret comprend sous le nom de service ordinaire de la gendarmerie, service « qui s'opère journellement ou à des époques périodiques, sans qu'il soit besoin d'aucune réquisition » de la part des officiers de police judiciaire et des diverses autorités. (art. 269, même décret).

Dès lors, dès que les attroupements commencent à revêtir un caractére menaçant, la gendarmerie, qui se trouve généralement sur les lieux en vertu de ses devoirs, agit de sa propre initiative. Elle cherche à dissiper ces attroupements, à arrêter sur le fait les fauteurs d'émeute, comme elle en a le droit. La plupart du temps, ces arrestations sont mouvementées et amènent des résistances qui finissent par mettre aux prises les gendarmes avec la foule ameutée. Sur ces entrefaites, la troupe accourt spontanément et sur l'ordre de ses chefs à leur secours, comme elle doit le faire en pareille occurrence en vertu de l'article 137 du décret de 1854 et des coups de feu sont tirés sans sommations ni réquisition.

Cette façon de procéder aussi critiquable qu'elle paraisse, doit être cependant acceptée, en ce sens que, dérivant fatalement des circonstances, il n'existe guère de moyen pratique d'en prévenir l'emploi.

Section III

Des effets de la réquisition légale sur la force publique.

Lorsque une troupe a été légalement requise, elle doit, en principe, obéir immédiatement à la réquisition.

Nous disons en principe, parce que cette obligation n'est absolue que lorsque la troupe doit agir dans la ville même où elle est en garnison. Lorsqu'elle doit se déplacer et quitter sa garnison, l'obligation du chef de corps ou de détachement est subordonnée à l'assentiment de l'autorité militaire supérieure.

La circulaire ministérielle du 15 mars 1848 donne, à ce sujet, les instructions suivantes :

« Nulle troupe, même requise, ne doit sortir de sa « division sans un ordre donné par le général com- « mandant le corps d'armée, ou de son département « sans un ordre du général de division à qui le pou- « voir est délégué. »

« Nulle troupe, même requise, ne doit quitter la « ville où elle se trouve sans un ordre du général « commandant la subdivision. Toutefois, le pouvoir « de répondre aux réquisitions légales, pour agir en « dehors de la ville où ils sont établis, peut être « délégué aux commandants de garnison et de déta- « chement par les généraux commandants les divi- « sions et les subdivisions, mais sous la condition de « rendre compte immédiatement. »

Ces règles ne souffrent exception qu'en cas de flagrant délit et d'urgence.

Il ne faut pas voir dans ces dispositions une atteinte portée au principe de la subordination de l'autorité militaire à l'autorité civile. Il n'y a là qu'une simple formalité prescrite en vue d'empêcher qu'une troupe quitte sa garnison à l'insu des officiers généraux qui pourraient avoir, dans certains cas, à pourvoir aux nécessités du service dans la ville privée de tout ou partie de son effectif.

Ces restrictions faites, lorsque la force armée a été légalement requise et dans les formes voulues « le « choix et l'exécution des mesures à prendre appar- « tiennent exclusivement à l'autorité militaire dont « la responsabilité à cet égard reste entière. » Ce sont là les termes de l'article 167 alin. 2 du décret du 4 octobre 1881 sur le service des places. L'article 64 du même décret contient une disposition analogue.

Nous trouvons la même prescription édictée pour la gendarmerie dans l'article 115 du décret de 1854 :

« Lorsque les autorités administratives (ou judi- « ciaires) ont adressé leur réquisition aux comman- « dants de la gendarmerie, conformément à la loi, « elles ne peuvent s'immiscer en aucune manière « dans les opérations militaires ordonnées par ces « officiers pour l'exécution des dites réquisitions. « Les commandants de la force publique sont dès « lors seuls chargés de la responsabilité des mesures « qu'ils ont cru devoir prendre et l'autorité qui a « requis ne peut exiger d'eux que le rapport de ce

« qui aura été fait en conséquence de sa réquisi-
« tion. »

Ces divers articles ont leur origine dans le décret du 10 juillet 1791 (art. 17), dans celui du 3 août de la même année (art. 23) et dans la loi du 28 germinal an VI. (art, 138).

Il y a donc là un principe de notre droit public bien établi.

En conséquence, l'autorité civile n'a pas le droit de répartir les troupes comme elle l'entend. Elle ne peut pas prescrire, par exemple, de poster un bataillon d'infanterie dans telle rue, de garnir telle place d'un escadron de cavalerie ou telle hauteur d'une batterie d'artillerie. Elle n'a pas à décider non plus quelles sont les armes à employer contre l'attroupement, armes blanches ou à feu.

Toutes ces dispositions sont de la compétence exclusive de l'autorité militaire qui, mieux que tout autre, est à même d'en apprécier, suivant les cas, l'opportunité et l'efficacité.

Il y a toutefois une circonstance où le pouvoir de l'autorité civile sur la force publique est effectif et absolu. C'est lorsque cette force se trouve restreinte aux agents civils de la police municipale. Les maires sont leur chef immédiat (loi du 5 avril 1884, art. 91). Il les nomment à leur emploi, sauf agrément de l'autorité supérieure ; ils peuvent les suspendre de leurs fonctions ; ils peuvent les commander. Ils en ont

donc le commandement direct et peuvent les répartir, comme ils l'entendent. Par suite, les officiers, brigadiers et gardiens de la paix doivent non-seulement obéir à leur réquisition mais aussi exécuter les mouvements qu'ils prescrivent.

Les diverses parties de la force force publique, agents civils, gendarmerie, troupes de ligne étant appelées à agir souvent de concert, doivent se prêter un mutuel appui.

Il peut arriver, par exemple, que la gendarmerie ne se trouve pas en force suffisante pour contenir l'attroupement. Elle doit prévenir alors les préfets et sous-préfets qui requièrent le Commandant d'armes de la place de fournir un détachement de troupes de ligne, destiné à venir renforcer la gendarmerie. Elle peut même, dans les cas urgents, directement requérir l'assistance de la troupe de ligne qui doit obéir. (Décret de 1854, art. 136).

Dans le cas où les deux armes (gendarmerie et troupes de ligne) doivent concourir à la répression de l'émeute, il importe, pour le succès des opérations que le principe de l'unité du commandement soit observé. L'ancien article 138 du décret de 1854 confiait à grade égal le commandement supérieur à l'officier de gendarmerie.

Le nouvel article 138 *du décret du 3 juillet 1897*, a fait disparaître cette préférence peu justifiée à l'égard de la gendarmerie. Le commande-

ment appartient à l'officier des deux troupes le plus élevé en grade et, à grade égal, au plus ancien dans le grade.

De plus, si le chef du détachement prend le commandement, il est obligé de se conformer aux réquisitions qui lui sont faites par écrit par l'officier de gendarmerie, lequel demeure responsable de l'exécution de son mandat, lorsque l'officier auxiliaire s'est conformé à sa réquisition (art. 138, in-fine).

Section IV

Sanctions pénales du principe de la séparation de l'autorité civile et de l'autorité militaire.

Nous devons nous demander, en terminant ce chapitre, quelles sont les sanctions pénales des dispositions qui précèdent.

Ces sanctions peuvent trouver leur application, soit à l'égard de l'autorité civile, soit à l'égard de l'autorité militaire.

Nous distinguerons en conséquence trois cas :

1° Le fonctionnaire civil a requis sans droit l'autorité militaire ;

2° L'officier de la force publique a refusé d'obéir à la réquisition légale de l'autorité civile ;

3° L'autorité militaire a agi sans réquisition alors qu'il en fallait une.

Premier cas. — Le fonctionnaire civil a requis sans droit l'autorité militaire.

Le cas peut se présenter sous deux aspects diffé-

rents : ou c'est un simple particulier qui a usurpé les fonctions de l'autorité civile et a requis ainsi sans droit la force publique ou c'est un fonctionnaire public, qui ayant en principe le droit de réquisition, a usé de ce droit contrairement aux lois. Les deux hypothèses sont plus théoriques que pratiques.

Quoiqu'il en soit, la première est régie par l'article 258 du Code pénal ainsi conçu : « Quiconque, « sans titre, se sera immiscé dans des fonctions « publiques, civiles ou militaires ou aura fait les « actes d'une de ces fonctions, sera puni d'un empri- « sonnement de deux à cinq ans, sans préjudice de la « peine de faux, si l'acte porte le caractère de ce « crime. »

Quant à la seconde hypothèse, elle ne trouve pas son application en cas de réquisition pour la dispersion de l'attroupement. Les articles 188 à 191 du Code pénal qui la prévoient sous la rubrique « Des abus contre la chose publique » s'occupent de réprimer la réquisition de la force publique, lorsqu'elle a eu pour but d'empêcher l'exécution d'un ordre émané de l'autorité légitime.

Deuxième cas. — L'officier de la force publique a refusé d'obéir à la réquisition légale de l'autorité civile.

Le cas est régi par l'article 234 du Code pénal :

« Tout commandant, tout officier ou sous-officier « de la force publique qui, après en avoir été léga-

« lement requis par l'autorité civile, aura refusé de « faire agir la force à ses ordres, sera puni d'un « emprisonnement d'un mois à trois mois, sans pré- « judice des réparations civiles qui pourraient être « dues aux termes de l'article 10 du présent Code. »

Pour qu'il y ait délit, il faut donc la réunion de trois conditions : la qualité de commandant de la force publique, la légalité de la réquisition, le refus d'obéissance.

1° *La qualité de commandant de la force publique.* — La loi exclut de la sanction qu'elle prononce ceux qui servent en sous-ordre. Et si elle parle non seulement de tout commandant et officier, mais aussi des sous-officiers, c'est que ceux-ci peuvent, en qualité de chefs de poste, être requis par l'autorité civile et ont le devoir d'obéir à cette réquisition. (art. 64 du décret sur le service des places).

2° *La légalité de la réquisition.* — La réquisition est légale : quand elle émane d'une autorité ayant le droit de requérir la force publique et quand elle est faite dans les formes légales.

Lorsque ces deux conditions se trouvent réunies, les commandants de la force publique doivent obéir à la réquisition sans discussion. Ils n'ont pas se faire juge de l'opportunité de la mesure prise par l'autorité civile dans la limite de ses attributions. C'est là une conséquence du principe consacré par les textes de

la Révolution et formulé : « La force publique est essentiellement obéissante. »

3° *Le refus d'obéissance.* — Il doit s'agir d'un refus absolu. Un simple retard dans l'exécution de la réquisition, qu'il soit ou non justifié, provenant même d'une négligence, n'est pas suffisant à constituer le délit prévu par l'article 234, malgré toute la gravité des conséquences qu'il peut avoir. Le retard est une simple faute disciplinaire [1].

Quant au dernier membre de phrase de l'article 234, il ne contient qu'une application du droit commun énoncé déjà dans l'article 10 du Code pénal. Il était donc inutile et aurait du être supprimé. L'observation en fut faite, lors de la discussion du Code au Conseil d'Etat. Mais la rédaction primitive prévalut après que l'on eût fait remarquer qu'il était bon d'insérer cette disposition dans l'article 234, dans le but d'attirer plus fortement l'attention des militaires qui ignorent très souvent les principes généraux des lois et les conséquences qu'on peut en déduire [2].

Troisième cas. — L'autorité militaire a agi sans réquisition, alors qu'il en fallait une.

L'article 93 du Code pénal décide :

« Ceux qui sans droit ou sans motif légitime, auront « pris le commandement d'un corps d'armée, d'une « troupe... etc., seront punis de mort. »

[1] Chauveau et F. Hélie. III. n° 1003.

[2] Procès-verbal du Conseil d'Etat du 12 août 1809.

Ces faits, constituant des crimes militaires, sont aussi prévus par le Code de justice militaire.

L'article 228 de ce Code est ainsi conçu :

« Est puni de mort tout militaire qui prend un « commandement sans ordre ou sans motif légitime « ou qui le retient contre l'ordre de ses chefs. »

Ces dispositions sont-elles applicables au cas qui nous occupe ? Nous ne le pensons pas.

Tout d'abord, il est certain que les mots « *sans droit* » de l'article 93 du Code pénal et « *sans ordre* » de l'article 228 du Code de justice militaire sont étrangers à notre hypothèse, laquelle vise une personne agissant dans la plénitude de son droit militaire, tout en ne s'astreignant pas à la nécessité prescrite d'une réquisition.

On ne peut pas davantage soutenir que le fait d'agir sans réquisition constitue précisément l'absence de motif légitime (second cas d'application des articles visés), car les mots « *sans motif légitime* » ont en vue le cas où un chef, en temps de guerre, n'aurait pas l'excuse de la force majeure et des circonstances pour pallier une infraction aux principes d'impérieuse hiérarchie d'après lesquels sont attribués les commandements militaires.

En aucun cas, le fait de se passer de réquisition ne peut être assimilé à une usurpation de commandement, ce qui est à proprement parler *l'abus d'autorité* que vise le Chapitre IV du Titre 2 du Code de

justice militaire et sous lequel est rangé l'article 228.

Mais alors, quelle peine appliquer au militaire agissant sans réquisition ?

Il est impossible de donner une solution identique pour tous les cas. Ce sera à l'autorité militaire de décider de quelle nature et de quelle gravité est l'infraction aux règlements. Tout dépendra des circonstances du fait.

En tout cas, l'autorité militaire se livrera à une enquête à la suite de laquelle le prévenu pourra être traduit devant un Conseil de guerre ou encourir simplement une peine disciplinaire.

N'oublions pas du reste que l'hypothèse en question est toute théorique. La pratique ne connait pas d'exemples de son application.

CHAPITRE IV

Pénalités et Compétence.

Dans ce chapitre, consacré dans sa plus grande partie à la pénalité, nous étudierons, dans une première section, les dispositions pénales applicables au crime ou délit d'attroupement.

Quant aux crimes ou délits particuliers commis par l'attroupement, la loi de 1848 ne s'occupe pas de les réprimer d'une façon spéciale. L'article 7 de la loi renvoie purement et simplement, pour l'application de la peine, aux articles du Code pénal qui régissent ces crimes ou ces délits. Nous pensons qu'elle prête, sur ce point le flancà la critique.

Des études psychologiques récentes ont démontré qu'il existe des cas spéciaux où la responsabilité morale de l'individu mêlé à un attroupement subit, de ce fait, une altération profonde, altération dont le législateur, dans l'établissement de la responsabilité pénale, devrait tenir compte. Aussi, dans une seconde section, dirons-nous un mot à ce propos de la théorie d'un positiviste italien, M. Scipio Sighele, sur les foules criminelles.

Une troisième section sera consacrée à la compétence des tribunaux.

SECTION I

Pénalités applicables au crime ou délit d'attroupement.

Nous diviserons cette section en trois paragraphes. Dans un premier, nous étudierons les dispositions pénales édictées par la loi de 1848; dans un second, nous verrons celles des dispositions de la loi de 1831 qui sont encore en vigueur ; enfin dans un troisième, les dispositions édictées par des lois particulières ou par le Code pénal.

§ I. *Dispositions pénales édictées par la loi de 1848.*

La loi de 1848 établit, pour la répression du crime ou délit d'attroupement, une distinction bien nette entre l'attroupement armé, l'attroupement armé nocturne, et l'attroupement non armé.

L'illégalité des deux premiers, et par suite la culpabilité des individus qui les composent, est toujours présumée, celle du troisième n'existe que s'il est de nature à troubler la tranquilité publique.

Ce n'est pas à dire cependant que les personnes composant l'attroupement non armé ne puissent encourir aucune pénalité, lorsqu'il ne revêt pas ce caractère. Tout attroupement, si pacifique soit-il, peut constituer en certains cas une contravention aux règlements de police. Mais c'est là une pénalité essentiellement dépendante des circonstances et que la loi de 1848 ne pouvait ni avait à prévoir.

Par suite, tout arrêt, portant condamnation pour délit d'attroupement non armé, doit établir que cet attroupement pouvait troubler la tranquilité publique. [1]

La sévérité de la répression varie d'abord suivant cette première distinction.

Un second élément d'appréciation de la culpabilité des personnes composant l'attroupement consiste en leur persistance plus ou moins grande à résister aux injonctions de l'autorité. Elles seront plus ou moins sévèrement punies, selon que l'attroupement ne se sera dispersé qu'après la première, la seconde, la troisième sommation ou après l'emploi de la force.

Enfin, par une disposition spéciale, la loi de 1848 prévoit et punit le cas de provocation à l'attroupement, dans le cas où elle a été suivie d'effet, des mêmes peines que la participation effective à l'attroupement.

A. *Attroupement armé pendant le jour et pendant la nuit.*

Ils sont régis par l'article 4 de la loi de 1848. Nous le reproduisons ici divisé en paragraphes, pour plus de clarté dans l'étude des dispositions qui va suivre.

Article 4. « § I. — Quiconque aura fait partie d'un rassemblement armé sera puni comme il suit :

[1] Cass. Crim. 24 nov. 1899. (D. P. 1900, 1-447) ; Aix, 9 fév. 1900. (D. P. 1900, 5-51).

« § II. — Si l'attroupement s'est dissipé après la première sommation et sans avoir fait usage de ses armes, la peine sera de un mois à un an d'emprisonnement.

« § III. — Si l'attroupement s'est formé pendant la nuit, la peine sera de un mois à un an d'emprisonnement. Néanmoins, il ne sera prononcé aucune peine pour fait d'attroupement contre ceux qui, en ayant fait partie sans être personnellement armés, se seront retirés sur la première sommation de l'autorité.

« § IV. — Si l'attroupement ne s'est dissipé qu'après la deuxième sommation, mais avant l'emploi de la force et sans qu'il ait fait usage de ses armes, la peine sera de un à trois ans et de deux à cinq ans, si l'attroupement s'est formé pendant la nuit.

« § V. — Si l'attroupement ne s'est dissipé que devant la force ou après avoir fait usage de ses armes, la peine sera de cinq à dix ans de détention pour le premier cas, de cinq à dix ans de réclusion dans le second cas. Si l'attroupement s'est formé pendant la nuit, la peine sera la réclusion.

« § VI. — L'aggravation de peine résultant des circonstances prévues par la disposition du paragraphe V qui précède, ne sera applicable aux individus non armés, faisant partie d'un attroupement réputé armé dans le cas d'armes cachées, que lorsqu'ils

auront eu connaissance de la présence dans l'attroupement de plusieurs personnes portant des armes cachées, sauf l'application des peines portées par les autres paragraphes du présent article.

« § VII. — Dans tous les cas prévus par les troisième, quatrième et cinquième paragraphes du présent article, les coupables condamnés à des peines de police correctionnelle, pourront être interdits, pendant un an au moins et cinq ans au plus, de tout ou partie des droits mentionnés en l'article 42 du Code pénal.

a. *Délit.*

Bien que la loi de 1848 proclame dans son article 1er l'interdiction de tout attroupement armé, il est un cas où cette interdiction n'a pas de sanction pénale. C'est celui où le rassemblement se dissipe avant toute sommation. C'est là une inconséquence qui n'a pas une bien grande importance pratique. D'une part, en effet, il arrivera rarement qu'un attroupement, dont les intentions hostiles se manifestent par le port d'armes, se disperse avant toute sommation ; d'autre part, au cas problèmatique où le fait se produirait, ces intentions n'auraient reçu aucun commencement d'exécution.

L'infraction ne se produit qu'à partir de la première sommation. Aussitôt après, le délit commence et les individus arrêtés à ce moment encourent la peine de un mois à un an d'emprisonnement, à con-

dition toutefois qu'ils n'aient pas fait usage de leurs armes. (art. 4 § 2).

Le troisième paragraphe de l'article traduit la circonstance aggravante de le nuit, en élevant, dans le même cas, la peine à un an ou trois ans d'emprisonnement.

Toutefois, la disposition finale du paragraphe établit, toujours dans le même cas et en faveur de l'individu non armé personnellement mais faisant partie du rassemblement armé, l'exemption de toute peine.

Cette disposition ne faisait pas partie du projet et a été ajoutée par voie d'amendement sur la proposition de Lejeard de la Diryais qui la justifiait ainsi :

« L'amendement que je propose n'est pas même « une innovation. Il puise son principe dans l'article « 100 du Code pénal. Il me semble qu'il est de toute « justice lorsque quelqu'un, à la première somma- « tion de l'autorité, se retire, qu'il est venu sur les « lieux sans armes, de lui en tenir compte et de ne « pas le rechercher, alors qu'il a marqué par là sa « soumission à l'autorité..... Je sens que c'est un « moyen de rétablir l'ordre que de donner une prime « à celui qui se rend à la première sommation de « l'autorité. »

Si l'attroupement ne s'est dissipé qu'après la deuxième sommation, c'est-à-dire celle qui précède immédiatement l'emploi de la force, et sans avoir fait usage de ses armes, la peine applicable est celle

de un à trois ans de prison. (art. 4, § 4). Ce délit est ainsi assimilé, quant à sa gravité, à celui prévu par le paragraphe 3 du même article.

S'il s'agit, dans le même cas, d'un attroupement nocturne la peine est alors de 2 à 5 ans de prisou.

b. *Crime.*

Le crime d'attroupement est prévu par le paragraphe 5 de l'article et est constitué par l'une ou l'autre de ces deux circonstances: sa dispersion après l'emploi de la force, l'usage des armes.

Cette dernière condition est évidemment indépendante de toute sommation : dès qu'un attroupement fait usage de ses armes, serait-ce avant toute sommation, les individus qui le composent sont coupables du crime d'attroupement.

La peine encourue est, dans le premier cas, celle de cinq à dix ans de détention ; dans le second, celle de dix ans de réclusion.

Si ce crime est commis la nuit ,la peine applicable est celle de cinq à dix ans de réclusion, quelque soit le cas. La circonstance de la nuit ne constitue plus une aggravation quand il s'agit d'attroupement armé ayant fait usage de ses armes.

On a objecté, non sans quelque apparence de raison, contre la pénalité édictée par ce paragraphe, que la détention, ayant un caractère politique dans le système de notre Code pénal, n'aurait du être ap-

pliquée qu'à l'attroupement présentant ce caractère.[1]

Quant à la disposition qui fait l'objet du paragraphe 6 de l'article 5, elle ne figurait pas au projet et a été ajoutée par voie d'amendement sur la proposition de Bourbeau. Elle est ainsi conçue :

« L'aggravation de peine résultant des circons-
« tances prévues par la disposition du paragraphe 5
« qui précède, ne sera applicable aux individus non
« armés, faisant partie d'un attroupement réputé
« armé dans le cas d'armes cachées, que lorsqu'ils
« auront eu connaissance de la présence dans l'at-
« troupement de plusieurs personnes portant des
« armes cachées, sauf l'application des peines por-
« tées par les autres paragraphes du présent article. »

Ainsi, les individus non armés, faisant partie d'un attroupement qui ne s'est dispersé que devant la force ou après avoir fait usage de ses armes, ne seront passibles des pénalités édictées par le paragraphe 5 que dans le cas où ils auront eu connaissanne de la présence daus l'attroupement de plusieurs personnes portant des armes cachées et, *a fortiori* dans celui où plusieurs individus composant l'attroupement étaient porteurs d'armes apparentes.

Cette disposition repousse donc la présomption légale établie par l'article 2 de la loi, quand il s'agit

[1] Amendement Valette. Assemblée Nationale, séance du 7 juin 1848.

de l'appliquer à une peine criminelle. C'est là une atténuation à sa rigueur que nous avons déjà eu l'occasion de signaler. (Voy. sup. pag. 55).

En dehors des deux cas que nous venons de signaler, les bénéficiaires de la disposition seront punis des « peines portées par les autres paragraphes du présent article » dit le paragraphe 6, *in fine*.

Ce dernier membre de phrase manque totalement de clarté.

Considérons en effet les deux hypothèses prévues par le paragraphe 5. Qu'il s'agisse d'un attroupement qui ne s'est dispersé que devant l'emploi de la force ou après avoir fait usage de ses armes, nous sommes toujours en présence de deux circonstances absolument contradictoires avec celles exigées par les autres paragraphes de l'article. Il aurait fallu appliquer au cas prévu par le paragraphe 6 une pénalité spéciale.

Que décider alors? A défaut de pénalité précise, il faut, à notre avis, appliquer au cas prévu par le paragraphe 6 les pénalités qui, dans l'échelle établie par l'article 4, se rapprochent le plus, au point de vue de la gravité, de celles portées au paragraphe 5, c'est-à-dire celles du paragraphe 4.

La disposition finale de l'article 4 est ainsi conçue: « Dans tous les cas prévus par les troisième, qua- « trième et cinquième paragraphes du présent arti-

« cles, les coupables condamnés à des peines cor-
« rectionnelles pourront être interdits, pendant un an
« au moins et cinq ans au plus, de tout ou partie
« des droits mentionnés en l'article 42 du Code
« pénal. »

Ces droits sont civiques, civils on de famille. L'article 42 du Code pénal permet aux tribunaux jugeant correctionnellement de les interdire en tout ou en partie dans certains cas. La disposition de l'article 4 n'a donc d'autre but que d'indiquer celui relatif aux peines correctionnelles pour fait d'attroupement armé.

Pour que la disposition soit applicable au cas prévu par le paragraphe 5, il faudra évidemment que les coupables, ayant bénéficié des circonstances atténuantes, n'aient été condamnés qu'à une peine correctionnelle (art. 463 Cod. pén.) ou qu'ils se trouvent dans le cas prévu par le paragraphe 6.

Nous verrons en outre plus loin quelle est la modification apportée à cette disposition par la loi du 24 janvier 1889.

B. *Attroupement non armé.*

L'attroupement non armé, étant beaucoup moins grave que le précédent aux yeux du législateur, ne constitue jamais un crime. Il ne constitue même un délit pour les individus qui le composent que lorsqu'ils ne se sont pas dispersés après le roulement de tambour précédant la deuxième sommation. Ils sont

alors passibles d'une peine de quinze jours à six mois d'emprisonnement (art. 5, § 1).

Lorsque l'attroupement n'a pu être dissipé que par la force, la pénalité encourue est élevée dans la proportion de six mois à deux ans de prison (art. 5, § 2).

Telles sont les seules dispositions pénales spéciales, applicables à l'attroupement non armé.

C. *Dispositions communes à l'attroupement armé et non armé.*

Article 8. — « L'article 463 du Code pénal est appli-« cable aux crimes et délits prévus et punis par la « présente loi. »

Dans toutes les hypothèses prévues par les articles 4 et 5, les accusés peuvent donc bénéficier d'une diminution de peine par l'obtention des circonstances atténuantes.

Article 9. — « La mise en liberté provisoire pourra « toujours être accordée avec ou sans caution. »

La mise en liberté provisoire est une faculté pour le juge, sauf toutefois la restriction découlant de l'application de l'article 113 du Code d'instruction criminelle, alinéas 2 et 3.

Quant à l'obligation de fournir caution, elle est aussi facultative. Les tribunaux peuvent l'exiger ou non. Le bénéfice de la mise en liberté provisoire pourra ainsi profiter même aux citoyens peu fortunés.

D. *Provocation à l'attroupement* (art. 6).

Le législateur a pensé avec raison qu'il y avait, sinon plus, du moins autant de culpabilité à provoquer un attroupement qu'à en faire partie. Aussi a-t-il édicté, en principe, contre les auteurs de la provocation et leurs complices les mêmes pénalités que contre l'attroupement lui-même, sous les réserves et conditions de l'article 6 dont nous allons analyser les dispositions.

a. *Délit et crime de provocation.*

Le paragraphe 1er de l'article 6 est ainsi conçu :

« Toute provocation directe à un attroupement « armé ou non armé, par des discours proférés publi- « quement et par des imprimés affichés ou distri- « bués, sera punie comme le crime et le délit selon « les distinctions ci-dessus établies. »

La loi exige une provocation directe. Dans le projet on lisait seulement « toute provocation à un « attroupement ».

Un amendement de Xavier Durrieu y a ajouté le mot « directe » et Babaud-Laribière disait à ce sujet au cours de la discussion : « Cette provocation devra « être expresse, devra ressortir manifestement non « pas de l'esprit seulement, mais des termes mêmes, « de la lettre même de l'article. Sans cela, vous vous « jetterez dans une voie où il n'y aura pas un jour- « nal, pas une publication, pas un discours qui ne « puisse devenir l'objet d'un procès et vous verrez

« recommencer cette série inqualifiable des procès « de tendance qui, avec le gouvernement déchu, a « heureusement disparu. »[1]

La provocation peut résulter non-seulement d'écrits ou d'imprimés affichés ou distribués, mais encore de discours, à condition toutefois qu'ils soient proférés publiquement. Le projet disait simplement « par des discours ». Cette rédaction a été écartée sur l'observation « qu'elle pouvait donner lieu à l'espionnage et à l'inquisition dans les familles. »[2]

Un arrêt du tribunal de Lyon du 17 novembre 1884 a reconnu la provocation par discours dans le fait de prononcer, dans une réunion publique, des paroles tendant à entraîner les personnes présentes à se rendre dans un terrain non clos, accessible à tous, pour y former une délégation destinée à marcher à la tête d'une troupe.[3]

La provocation ainsi déterminée est punie comme le délit ou le crime d'attroupement selon les distinctions établies par les articles 4 et 5. Il faut donc, pour l'application de ces peines que la provocation ait été suivie d'effet.

Quand la provocation « n'a pas été suivie d'effet, « dit l'article 6 *in fine*, elle sera punie, s'il s'agit « d'une provocation à un attroupement nocturne et

[1] Assemblée Nationale, séance du 7 juin 1848.

[2] Amendement Gouttay, Assemblée nationale, séance du 7 juin 1848.

[3] Gazette du Palais 1885. 1. Suppl. 35.

« armé, d'un emprisonnement de six mois à un an, « s'il s'agit d'un attroupement non armé, l'empri- « sonnement sera de un mois à trois mois. » Cette provocation ne constitue donc jamais qu'un délit.

L'interprétation de ce paragraphe donne lieu à à contestation. Signalons-en d'abord une qui, à notre avis, ne fait aucun doute.

Pour que la provocation non suivie d'effet soit passible de la peine de six mois à un an de prison, il n'est pas nécessaire qu'elle ait eu en vue un attroupement à la fois nocturne et armé. Une de ces deux conditions suffit certainement. L'interprétation contraire aurait pour résultat de rendre licite, soit la provocation à un attroupement armé pendant le jour, soit celle à un attroupement non armé pendant la nuit, alors que la simple provocation à un attroupement non armé pendant le jour est délictueuse. La loi aurait donc du dire plus exactement « nocturne *ou* armé. »

La seconde question est plus délicate. Que faut-il entendre, au sens de la loi, par provocation suivie ou non d'effet ?

La cour de Cassation a formulé à ce sujet la théorie suivante. La provocation non suivie d'effet est non-seulement celle qui n'a réussi à amener personne au lieu de rendez-vous, mais encore celle qui a abouti à un rassemblement pacifique, ou même à un rassemblement prohibé mais qui n'est pas devenu

délicuteux. Le législateur, dit-elle, punit la provocation suivie d'effet de la même peine que le crime ou le délit d'attroupement. Il en résulte qu'il n'a pu considérer, comme suivie d'effet, que la provocation qui a abouti au crime ou au délit. Si l'on considérait, comme suivie d'effet, celle qui a abouti, soit à un rassemblement pacifique, soit à un rassemblement prohibé mais non délictueux, on serait bien embarrassé de trouver à cette provocation la peine édictée par le paragraphe 1 de l'article 6. L'effet de la provocation est donc le délit et, sans délit, pas d'effet.

Quelle sera donc la pénalité applicable dans ce cas-là ?

Aucune, car, par provocation non suivie d'effet, la loi entend celle qui, bien que n'ayant amené personne au lieu du rendez-vous, a eu en vue, soit un attroupement nocturne et armé, soit un attroupement non armé mais délictueux.

Telle est la théorie émise par la Cour de Cassation, dans un arrêt du 12 février 1897. [1]

Il s'agissait de l'espèce suivante. Un imprimeur avait invité par écrit une certaine catégorie de personnes à se joindre à un cortège qui devait partir de la cathédrale d'une ville pour défiler dans les rues, à titre de protestation pacifique et religieuse en faveur du rétablissement des processions. Il fut condamné

[1] D. P. 99. 1. 89.

pour ce fait, par un arrêt de la Cour de Poitiers du 7 août 1896, comme complice du délit de provocation non suivie d'effet à un attroupement non armé. La Chambre criminelle de la Cour suprême cassa cet arrêt, concluant d'après la théorie précédente, « qu'une « semblable manifestation n'avait rien en elle-même « qui fût de nature à compromettre le maintien de « l'ordre. »

Que faut-il penser de cette théorie ? Il est vrai de dire que la provocation à un attroupement doit être considérée comme non suivie d'effet, même si elle a abouti à un rassemblement pacifique ou prohibé, mais non délictueux. Mais, considérer cette provocation comme échappant de ce fait à toute répression, là, pour nous, est l'erreur. Notre argument se résume à ce point : puisque la loi réprime la provocation qui n'a donné lieu à aucun rassemblement, *a fortiori* doit-elle réprimer celle qui a eu pour résultat un rassemblement quelconque, si pacifique qu'il ait été.

Si l'on objecte que cette hypothèse se trouve en dehors des prévisions de la loi qui n'a en vue que l'attroupement délictueux, on peut répondre que, l'attroupement ne s'étant pas formé, il est impossible de savoir, hors le cas bien entendu de provocation à un attroupement soit nocturne, soit armé, si le rassemblement aurait été de nature à troubler l'ordre public, à constituer un attroupement prohibé, un attroupement délictueux.

On peut encore objecter, qu'en pareil cas, il faudra s'attacher aux circonstances, c'est-à-dire aux termes mêmes de la provocation pour découvrir l'intention du provocateur et voir ainsi si elle avait pour but un attroupement prohibé ou délictueux. En supposant cette tâche facile, on peut encore répondre que l'attroupement est une réunion toujours dangereuse, en ce sens que les manifestations à tendances pacifiques peuvent souvent amener des manifestations contraires.

La provocation à l'attroupement, quelqu'elle soit, est par suite toujours dangereuse et doit être réprimée. C'est certainement, pour nous, la pensée qui a guidé le législateur dans l'édiction d'une pénalité contre la provocation non suivie d'effet à un attroupement, même non armé.

Nous ajouterons enfin que la théorie de la Cour de Cassation conduit à l'inconséquence suivante. C'est que l'attroupement armé ne constituant un délit qu'à partir de la première sommation, il en résulterait que la provocation a un attroupement armé, qui se serait dispersé avant toute sommation, ne serait pas punissable, ce qui serait en contradiction formelle avec le paragraphe final de l'article 6.

Il nous reste à signaler, sur cette question, le point défectueux suivant qui résulte des termes mêmes de l'article. Il peut arriver que la provocation à un attroupement armé suivie d'effet soit réprimée moins

sévèrement que la même provocation non suivie d'effet. C'est le cas où cette provocation aura amené un rassemblement armé devenu délictueux et où, par conséquent, le coupable pourra, en vertu de l'article 4 paragraphe II être condamné de un mois à un an d'emprisonnement, tandis que la provocation non suivie d'effet à cet attroupement est punie de six mois à un an. (Art. 6 § III).

c. *Complicité du délit ou crime de provocation.*

Les imprimeurs, graveurs, lithographes, afficheurs et distributeurs d'écrits contenant provocation à l'attroupement, seront punis comme complices, lorsqu'ils auront agi sciemment (art. 6 § II).

Cette dernière condition ne figurait pas au projet. Elle a été substituée par voie d'amendement à un autre amendement qui se proposait d'ajouter « lorsque l'auteur de l'écrit sera resté inconnu » et que son auteur a retiré comme inutile devant l'adoption du second. [1]

Quoiqu'il en soit, cette disposition porte atteinte au principe posé par la loi du 29 juillet 1881 sur la presse, principe qui consacre la non-responsabilité de l'imprimeur à raison des actes de complicité reposant uniquement sur le fait même de l'impression.

Mais comme l'a fort bien dit, le rapporteur de la

[1] Amendements Avond et Sarrut. Séance du 7 juin 1848. Assemblée nationale.

loi de 1881, M. Lisbonne : « Une exception était « nécessaire ; elle était commandée par le souci de « la sécurité publique et le devoir de ne pas paraly- « ser, entre les mains des agents de l'autorité, les « moyens de prévenir ou de réprimer le désordre de « la rue. »[1]

Aussi l'article 43 de la loi de 1881 prévoit-il expressément l'exception. Il est ainsi conçu : « Lorsque « les gérants ou les éditeurs seront en cause, les « auteurs seront poursuivis comme complices. Pour- « ront l'être, au même titre et dans tous les cas, « toutes personnes auxquelles l'article 60 du Code « pénal pourrait s'appliquer. Ledit article ne pourra « s'appliquer aux imprimeurs pour fait d'impression, « *sauf dans le cas et les conditions prévues par « l'article 6 de la loi du 9 juin 1848* ».

Quant à l'abrogation des lois antérieures relatives à la presse prononcée par l'article 68 de la loi de 1881, l'article 6 y échappe certainement. Une première preuve en est dans l'exception posée par l'article 43. Une seconde résulte tout aussi nettement des travaux préparatoires. L'article 68 était complété dans le projet par une disposition qui énumérait les exceptions apportées au principe de l'abrogation qu'il posait et parmi ces exceptions figurait l'article 6 de la loi de 1848. Cette disposition n'a été retranchée

[1] Chambre des députés. Séance du 14 février 1881.

de l'article que pour prévenir les inconvénients d'une énumération qu'on aurait pu considérer comme limitative ; l'article 68 n'abroge que les dispositions comprises dans les lois sur la presse proprement dites. Tels sont les points qui ressortent nettement de la discussion de la loi par le rapporteur.

§ II. *Dispositions pénales encore en vigueur édictées par la loi du 10-11 avril 1831.* (*art.* 3, 5, 6, 7).

La loi de 1848 ne portant l'abrogation expresse d'aucunes lois antérieures, ces lois demeurent encore en vigueur, du moins dans celles de leurs dispositions qui ne sont point incompatibles avec les siennes.

A. *Contravention d'attroupement.*

D'après l'article 3 de la loi de 1831 : « les personnes qui, après la première des sommations prescrites.... continueront à faire partie d'un attroupement pourront être arrêtées et seront traduites sans délai devant les tribunaux de simple police pour y être punies des peines portées au chapitre I du livre IV du Code pénal. » C'est-à-dire d'un emprisonnement de un à cinq jours (art. 465 C. P.) et d'une amende de un à quinze francs (art. 466 C. P.)

Cette pénalité est-elle encore applicable aux indi-

vidus faisant partie d'un attroupement non armé et arrêtés pendant l'intervalle de temps qui sépare la première sommation du roulement de tambour précédant la seconde?

Les partisans de la négative disent que l'échelle des peines établies par la loi de 1848 forme un système complet, abrogeant ainsi implicitement les lois antérieures; que, de plus, les dispositions édictées contre l'attroupement par la loi de 1848, étant de beaucoup plus rigoureuses que celles établies par la loi de 1831, le législateur a voulu par là prolonger le délai pendant lequel l'attroupement pourrait échapper à la répression, en obéissant à l'ordre de se disperser. [1]

Sur le premier point, nous répondons que le système pénal de la loi de 1848 est loin d'être complet. Une preuve en est, qu'après avoir interdit dans l'article 1[er] tout attroupement non armé qui pourrait troubler la tranquilité publique, il laisse cette interdiction sans sanction jusqu'au roulement de tambour précédant la deuxième sommation. La pénalité de l'article 3 de la loi de 1831 vient heureusement, à notre avis, combler cette lacune.

Sur le second point, nous objectons qu'il ne cons-

[1] Trib. paix de Servian, 5 mai 1886 (Moniteur des juges de paix 1886-284). Carré, Code annoté des juges de paix (tome II, n° 937 et suiv.) Le Poitevin, Dictionnaire des parquets. (attroupement).

titue qu'une supposition qui ne repose sur aucun texte. [1]

Aux termes de cet article 3 que nous croyons donc encore en vigueur, les personnes arrêtées seront traduites « sans délai » devant les tribunaux de simple police.

Cette disposition signifie-t-elle que le ministère public est dispensé d'observer les délais de citation fixés par l'article 146 du Code d'instruction criminelle ? La négative résulte des explications précises données sur ce point par le Garde des Sceaux, lors de la discussion de la loi. « Les mots « sans délai » « ont été dictés dans l'intérêt des prévenus. Voici « pourquoi : au milieu d'un attroupement un indi- « vidu se trouve saisi ; la peine dont il est passible « est une peine de simple police qui ne peut être « moindre d'un jour, ni excéder cinq jours d'empris- « sonnement. Si, quand un individu est arrêté, on « donne au ministère public ou au commissaire de « police la faculté de le faire détenir sans le faire « juger, lorsque cet individu arrivera devant les tri- « bunaux, il pourra avoir déjà subi une peine plus « longue que celle portée par la loi. C'est dans cette « pensée que la commission à mis « sans délai ».

[1] Guibal, Nomenclature des contraventions de police. (V° attroupement) ; Vuatiné, Code annoté des tribunaux de simple police. (Voy. attroupement) ; Allain, Manuel encyclopédique des juges de paix (tom. III, n° 1294) ; Segeral, Code pratique des tribunaux de simple police (n° 623).

B. *Interdiction de séjour* (art. 5 et 6).

Ces articles de la loi de 1831 prononcent la peine complémentaire de l'interdiction de certains séjours contre les individus reconnus coupables en vertu de ses dispositions. Ils sont ainsi conçus :

Article 5. — « Si les individus condamnés en vertu « des deux articles précédents n'ont pas leur domicile « dans le lieu où l'attroupement a été formé, le juge- « ment ou l'arrêt qui les condamne, pourra les obli- « ger, à l'expiration de leur peine, à s'éloigner de ce « lieu à un rayon de dix myriamètres pendant un « temps qui n'excédera pas une année, si mieux ils « n'aiment retourner à leur domicile. »

Article 6. — « Tout individu qui, au mépris de « l'obligation à lui imposée par le précédent article, « serait retrouvé dans les lieux à lui interdits, sera « arrêté, traduit devant le tribunal de police correc- « tionnel et condamné à un emprisonnement qui ne « pourra excéder le temps restant à courir pour son « éloignement du lieu où aura été commis le délit « originaire. »

Les dispositions de ces articles sont-elles encore applicables ?

L'affirmative ne nous paraît point douteuse, en vertu toujours du même principe que ces dispositions ne sont point imcompatibles avec celles de la loi de 1848.

Les partisans de l'opinion contraire disent que

leur abrogation résulte implicitement du fait que ces condamnations ont pour but de compléter, dans la loi de 1831, un système pénal beaucoup plus modéré que celui de la loi de 1848 et que cette dernière loi, en édictant contre l'attroupement des peines beaucoup plus sévères, a eu l'intention de les considérer comme se suffisant à elles-mêmes. Elles excluent donc toute pénalité complémentaire.

Nous répondons que l'interdiction prononcée par la loi de 1831 a en vue un but spécial, d'une utilité non douteuse et que, si la loi de 1848 édicte d'une façon générale des peines plus sévères contre l'attroupement, elle n'en contient aucune répondant à ce but. Nous ne voyons, par conséquent, aucun obstacle à déclarer ces dispositions applicables.

C. *Confiscation des armes.* — (Art. 7).

Enfin, en vertu de l'article 7 de la loi de 1831 : « Tout arme saisie sur une personne faisant partie « d'un attroupement sera, en cas de condamnation, « déclarée définitivement acquise à l'Etat. »

Bien que la loi de 1848, n'ait pas reproduit cette disposition, la confiscation est toujours possible en vertu de l'article 7 qui n'est, du reste, qu'une application du principe de notre droit pénal, établissant que la confiscation est de droit, quand elle a servi à commettre un crime ou un délit.

§ III. *Peines accessoires résultant de dispositions législatives spéciales.*

a. *Loi du 24 janvier 1889*, modifiant l'article 16 du décret du 2 février 1852.

« Les condamnés à plus d'un mois d'emprison-
« nement pour..... délits prévus par la loi sur les
« attroupements..... ne pourront pas être inscrits
« sur la liste électorale pendant cinq ans à dater
« de l'expiration de leur peine. »

La peine prévue par le paragraphe final de l'article 4 de la loi de 1848, de complémentaire est donc devenue accessoire du moins en ce qui concerne les droits de vote et d'élection. Cette disposition ne fait évidemment pas obstacle à ce que la privation des autres droits mentionnés en l'article 42 du Code pénal puisse être prononcée complémentairement par le tribunal.

b. *Article 28 du Code pénal.*

« La condamnation à la peine des travaux for-
« cés à temps, de la détention, de la réclusion ou
« du bannissement emportera la dégradation civi-
« que. »

Les condamnés pour crime d'attroupement, en vertu de l'article 4 paragraphe 5 de la loi de 1848, encourent donc accessoirement la peine de la dégradation civique.

Section II

Pénalités applicables aux crimes cu délits commis par les personnes composant l'attroupement.

Une peine, pour être juste au point de vue de sa mesure, doit être proportionnée à la responsabilité morale du délinquant, Et quoiqu'on ait prétendu, M. Lévy Brühl entr'autres, que la loi pénale « ne se pose jamais la question de savoir si les hommes ont agi en vertu d'une décision de leur libre arbitre » il faut reconnaître au contraire que, d'une façon générale ses dispositions ont toujours eu pour but de proportionner la responsabilité pénale à la responsabilité morale de l'individu. [1] La loi du 28 avril 1832, qui a généralisé le bénéfice des circonstances atténuantes, en est la preuve la plus évidente. Mais, si cette institution suffit dans beaucoup de cas à atteindre ce but, il en est certains où l'application, même du minimum de la peine édictée, est encore une peine trop forte, soit que dans ces cas la responsabilité morale disparaisse complètement, soit qu'elle s'y montre atténuée dans une très grande mesure.

Les crimes commis par un attroupement nous offrent un de ces cas. La loi de 1848 les assimile, au point de vue de leur répression, à ceux commis par un individu isolé (art. 7). Nous pensons que cette généralisation est critiquable et qu'une réforme, qui

[1] Lévy Brühl. L'idée de responsabilité, pag. 46.

établirait au profit de certains individus une responsabilité pénale plus atténuée et mieux proportionnée à leur responsabilité morale, serait désirable.

Comment le crime ou le délit accompli collectivement peut-il, de ce chef, donner lieu à une atténuation de la responsabilité morale de son agent ?

Un philosophe positiviste italien, M. Scipio Sighele dans une étude sur les foules criminelles, l'a démontré nettement à notre avis. [1] Disons d'abord que sa théorie n'est pas générale en ce sens que l'atténuation à la responsabilité n'existe pas dans tous les cas où un crime est commis par un attroupement. Elle n'a pas en vue, ce qui se produit le plus souvent, c'est-à-dire le crime collectif exécuté par des criminels consommés, sortis des bas-fonds de la société.

Elle ne vise qu'un cas spécial. C'est celui de l'honnête homme qui, par le fait seul de se trouver incorporé à une foule, devient capable de commettre un crime dont l'idée seule, une heure auparavant, lui aurait inspiré une invincible répugnance.

Par quelle voie cet honnête homme est-il amené à devenir ainsi un criminel d'occasion ? Par une contagion morale qui se développe dans les foules et que M. Sighele appelle « suggestion mutuelle » suggestion d'autant plus puissante qu'elle est collective

[1] Scipio Sighele. La foule criminelle, essai de psychologie collective, traduction Paul Vigny, Paris 1892, F. Alcan.

et qu'en y obéissant l'honnête homme acquiert la conviction qu'il a accompli une action d'autant plus méritoire qu'il a pour lui l'approbation unanime de la foule qui l'environne. Comment cette suggestion peut-elle avoir pour conséquence de lui faire commettre un crime ?

Il n'est pas d'honnête homme à qui l'amour ou la colère n'ait fait commettre des crimes en imagination, cela à propos par exemple d'une injustice dont il se voit victime. Ces crimes demeureront imaginaires, s'il reste livré à lui-même parce que sa raison lui dira que le droit de venger ses injures n'appartient qu'à la société. Mais si on le transporte dans une foule, il cesse d'être lui-même, il devient un être collectif, et comme tel, il n'a plus conscience de la limite de ses droits et de ses devoirs.

Quelle est la raison de ce changement ? « Le nom-
« bre, nous dit M. Sighele, augmente l'intensité
« d'une émotion ; mais il n'a pas seulement cet effet
« arithmétique, il est en outre par lui-même la
« source d'émotions nouvelles. Le nombre donne en
« effet à tous les membres d'une foule le sentiment
« de leur subite et extraordinaire puissance. Ils
« savent qu'ils peuvent la faire valoir sans contrôle,
« qu'on ne pourra ni les juger, ni les punir, et
« cette assurance les encourage à commettre des
« actions qu'ils condamnent eux-mêmes, les sentant
« injustes... C'est une loi psychologique, que qui peut

« tout, ose tout... La toute-puissance subite et la « licence de tuer, comme l'a écrit Taine, sont un « vin trop fort pour la nature humaine. »

Si telles sont les conditions dans lesquelles l'honnête homme a commis son crime, faut-il conclure à sa complète irresponsabilité morale ?

Non, parce que dans le cas même de la suggestion hypnotique qui est la plus puissante de toutes, l'homme n'est pas une machine qu'on puisse faire tourner à tous les vents ; la somnambule peut résister à une suggestion déterminée qui est en opposition avec un sentiment profond ; l'irresponsabilité des sujets hypnotisés, disent Charcot et son école n'est jamais entière. [1]

M. Sighele conclut donc à une demi-responsabilité.

Quant à nous, convaincus de la justesse de sa théorie, nous souhaiterons qu'une disposition législative nouvelle vienne permettre aux tribunaux de proportionner, dans le cas présenté par M. Sighele, la responsabilité pénale à cette demi-responsabilité morale.

Section III

Compétence.

a. *Crime d'attroupement.* — Il a été défini, pour la première fois, par la loi de 1848, (article 4 § 5 et

[1] L'école de Nancy, qui a à sa tête les docteurs Bernheim et Liégeois, est toutefois d'un avis contraire; pour cette école, l'hypnotisé est « comme le bâton dans la main du voyageur ».

article 6 § 1) et déféré à la compétence des Cours d'assises (article 10). Cette règle de compétence, conforme au droit commun, n'a été modifiée par aucune loi postérieure et est toujours en vigueur.

b. *Délit d'attroupement.* — La loi de 1831, ne prévoyant que le délit d'attroupement, établissait la compétence des tribunaux correctionnels excepté dans le cas où le délit d'attroupement, ayant un caractère politique, les accusés devaient être renvoyés devant la Cour d'assises en, vertu de la Charte Constitutionnelle du 8 octobre 1830.

La loi de 1848 (art. 10) vint la modifier, en plaçant indistinctement le crime et le délit sous la compétence de la Cour d'assises.

La question de savoir si cette disposition nouvelle était conciliable avec celle de la loi de 1831, c'est-à-dire si elle n'était applicable qu'aux délits ayant le caractère politique, les autres restant sous la com-compétence des tribunaux correctionnels, fut résolue affirmativement par un jugement du tribunal de Châteaudun, du 22 mars 1851.[1]

Quoiqu'il en fût, l'article 4 du décret du 25 février 1852 vint trancher légalement la question, en abrogeant expressément la disposition de l'article 10 de la loi de 1848, concernant le délit d'attroupement. L'article 1 du même décret établit que les délits dont

[1] D. P. 51. 3. 45.

la connaissance avait été déférée aux Cours d'assises seraient de la compétence des tribunaux correctionnels, sauf toutefois le cas où les fonctions ou les qualités des inculpés s'y opposeraient. (J. m. armée de terre, art. 271— J. m. armée de mer, art. 369 ; art. 479. C. I. Cr. ; L. du 20 avril 1810 sur l'organisation judiciaire, art. 10).

Dans la suite, l'article 10 de la loi de 1848 fut remis en vigueur par la loi du 15 avril 1871, du moins en ce qui concerne le délit de provocation.

Cette dernière loi fut incomplètement abrogée, sur ce point, par celle du 29 décembre 1875, qui établit la compétence des tribunaux correctionnels pour toute provocation à commettre un délit, qu'elle fût ou non suivie d'effet,

Enfin, l'article 68 de la loi du 29 juillet 1881 a abrogé certainement la loi de 1875, mais en déclarant expressément que l'abrogation des lois qu'il prononce n'aurait pas pour effet de faire revivre les dispositions que ce lois avaient abrogées. Dès lors, le délit de provocation n'est plus soumis à aucune règle particulière de compétence, il obéit à celle de droit commun, c'est-à-dire, qu'étant passible de peines correctionnelles, il doit-être déféré aux tribunaux que l'article 179. (C.I.Cr.) institue dans ce but[1].

[1] Paris 18 avril 1883. D. P. 83. 2. 118. — Et sur pourvoi, Cass. Crim. rej. 28 juillet 1883, D. P. 84. I. 311.

Le délit d'attroupement et celui de provocation relèvent donc uniformément de la compétence des tribunaux correctionnels, sauf bien entendu les cas où les fonctions, ou les qualités des inculpés s'y opposeraient.

CHAPITRE V

De la responsabilité civile des communes en cas d'attroupement.

Section I

Responsabilité civile de la commune.

Après avoir envisagé les différents cas de responsabilité pénale auxquels peut donner lieu l'attroupement, il nous reste à consacrer un dernier chapitre à la responsabilité civile des communes en cas de dommages causés par l'attroupement.

Les règles qui régissent cette responsabilité se trouvent énoncées dans les articles 106, 107, 108 et 109 de la loi municipale du 5 avril 1884 qui ont modifié, sur ce point, celles déjà anciennes de la loi du 10 vendémiaire an IV. La modification apportée a été surtout une modification de principe.

Aux yeux du législateur de vendémiaire, le principe de la responsabilité civile des communes reposait sur la faute des habitants consistant à avoir participé aux désordres, soit directement, soit indirectement en ne prêtant pas leur concours en vue du maintien de l'ordre.

Mais peu à peu, sous l'influence de l'accroissement progressif de la personnalité morale de la com-

mune, cette idée d'obligation pour les habitants de participer spontanément à la police, sur laquelle reposait cette responsabilité, devient de plus en plus inutile. La commune est déclarée responsable à raison de la faute de ses représentants consistant à n'avoir pas employé tous les moyens en leur pouvoir à l'effet de prévenir et réprimer les troubles.

La loi de 1884 n'a fait que consacrer légalement un principe dont la nécessité s'imposait et dont la jurisprudence s'était déjà inspirée bien longtemps avant elle dans ses arrêts, au fur et à mesure du développement de la personnalité morale de la commune.

Nous diviserons ainsi son étude :

Conditions de la responsabilité ;

Nature la de responsabilité ;

Durée de l'action en responsabilité et compétence ;

Exceptions au principe de la responsabilité ;

Recours de la commune.

§ I. *Conditions de la responsabilité.*

Elles sont ainsi déterminées par l'article 106 de la loi de 1884 :

« Les communes sont civilement responsables des « dégâts et dommages résultant des crimes ou délits « commis à force ouverte ou par violence, sur leur « territoire, par des attroupements ou rassemble- « ments armés ou non armés, soit envers les per-

« sonnes, soit contre les propriétés publiques ou « privées. »

Il faut donc :

1° *Que des dégâts ou dommages aient été causés soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées.*

L'existence d'un préjudice est ainsi la première des conditions nécessaires pour donner lieu à la responsabilité. Ce préjudice peut être occasionné, soit aux personnes, soit à la propriété.

Dans le premier cas, il peut être physique ou moral : physique, quand l'attroupement a été la cause de mort, coups ou blessures ; moral, quand il a porté atteinte à l'honneur et à la considération de la personne. Ce dernier doit évidemment être appréciable.

Dans le second cas, le préjudice est toujours matériel et peut-être invoqué par les titulaires des propriétés, soit privées, soit publiques. Il faut en conclure que l'action en responsabilité contre la commune appartient et aux personnes physiques et aux personnes morales. Elle appartient aussi aux citoyens français comme aux étrangers, en vertu du principe que les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire et doivent par conséquent les protéger.

La jurisprudence a apprécié très largement l'existence du préjudice, dans le cas qui nous occupe.

Ainsi, la commune s'est vue déclaré responsable envers un particulier, obligé par l'attroupement à céder son grain au-dessous de sa valeur;[1] de même, envers le concessionnaire d'un octroi à qui l'attroupement avait dérobé ses registres de comptabilité.[2]

2° *Les dommages ou dégâts doivent résulter de crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence.*

Ces crimes ou délits sont ceux énumérés au Livre III, titre II du Code pénal. Le délit ou le quasi-délit civil n'entrainerait donc pas la responsabilité.

3° *Par des attroupements armés ou non armés.*

Il faut entendre par là, non seulement ceux définis et réprimés par la loi de 1848, mais encore tout attroupement, quelque pacifiques qu'aient été ses tendances, lors même que le dommage causé eût été involontaire. Le fondement de la responsabilité communale subsiste toujours : les représentants de la commune sont en faute de n'avoir pas assuré suffisamment le service d'ordre.

Il résulte de plus de cette condition que le délit dont il s'agit est un délit collectif. Si parmi les membres de l'attroupement, les auteurs du préjudice peuvent être connus, la commune, comme nous le verrons plus loin, peut exercer contre eux un recours. (art. 109).

[1] D. P. 35, 2. 178.
[2] D. P. 37, 1. 333.

4° *Sur le territoire de la commune.*

Une exception à cette règle découle de l'article 107 : « Si les attroupements ou rassemblements « ont été formés d'habitants de plusieurs communes, « chacune d'elles est responsable des dégâts et dom- « mages causés, dans la proportion qui sera fixée « par les tribunaux. »

La commune pourra donc être responsable à raison du fait, pour ses habitants, de s'être mêlés à un attroupement qui a occasionné un préjudice sur le territoire d'une autre commune.

En ce qui concerne la proportion à observer dans l'établissement de la responsabilité de plusieurs communes, la loi n'indique aucun élément d'appréciation et laisse sur ce point les tribunaux souverains. L'article 107 du projet donnait, dans ce but, un moyen pratique. Chaque commune devait être responsable proportionnellement au nombre de ceux de ses habitants qui avaient pris part aux désordres.

Mais ce moyen fut écarté de la rédaction définitive comme peu logique, la faute des représentants de la commune n'étant pas du tout proportionnelle au nombre des habitants qui se sont mêlés à l'attroupement. Les petites communes auront, en effet, d'autant plus de peine à empêcher leurs habitants de participer aux troubles que leur nombre en sera plus grand. Cela est tellement vrai qu'elles pourront se trouver, de ce fait, dans le cas d'exception à la responsabilité prévu par l'article 108. 1°.

Quelle sera donc la règle à proposer aux tribunaux dans cette appréciation ?

Une règle uniforme, pouvant s'appliquer à tous les cas, nous semble difficile à établir. Toutefois, la solution la plus logique nous parait être celle qui, dans l'établissement de cette proportion, tiendrait compte à la fois et du nombre des habitants des communes responsables et du nombre de ceux qui ont pris part à l'attroupement.

Telles sont les conditions nécessaires pour donner lieu à la responsabilité.

§ II. *Nature de la responsabilité.*

Sous l'empire de la loi de vendémiaire, elle était à la fois civile et pénale (amende). Depuis 1884, elle est seulement civile et ne comporte plus qu'une condamnation à des dommages-intérêts.

Ces dommages-intérêts seront fixés par les tribunaux dans la proportion des dégâts causés.

On doit se demander à ce propos si les tribunaux doivent comprendre dans leur évaluation et les dommages causés par l'attroupement et ceux causés par sa répression.

La question s'est posée, avant la loi de 1884, à deux reprises devant la Cour de cassation qui l'a résolue affirmativement. [1]

[1] Cass. 13 avril 1842. D. P. 42. 1-215 ; Cass. 23 février 1875. D. P. 75. 1-201.

Béquet [1] est d'un avis contraire. La commune, pour cet auteur, ne doit être condamné qu'à la réparation des dégâts causés par l'attroupement, à moins qu'il soit impossible, ce qui à notre avis se produira dans la plupart des cas, de les distinguer d'avec ceux occasionnés par la répression. L'opinion de la Cour de cassation était, d'après lui, acceptable sous l'empire de la loi de vendémiaire qui déclarait les communes responsables des délits ainsi que des dommages-intérêts auxquels ils donnent lieu, sans se préoccuper de l'origine des dommages. Mais il n'en est plus ainsi depuis la loi de 1884. L'article 106 spécifie bien que les dommages à réparer sont ceux « résultant des crimes ou délits ». Il faut donc écarter ceux occasionnés par la répression.

M. Rendu [2] soutient une opinion intermédiaire. Pour lui, la commune ne serait responsable de la répression que dans le cas où, la distinction des dommages étant d'ailleurs possible, les troubles seraient la conséquence évidente d'une mauvaise administration de la municipalité. Nous répondons que cette mauvaise administration constitue précisément la base de la responsabilité communale et que, sans elle, elle ne devrait pas exister. L'opinion de Béquet, quoique peu pratique, nous parait préférable et plus conforme à l'esprit de la loi de 1884.

[1] Léon Béquet, Traité de la Commune. N° 2107.

[2] Ambroise Rendu, Responsabilité communale, N° 16.

Par qui sera supportée finalement cette responsabilité ?

L'article 106, alinéa final, répond : « les dommages-intérêts dont la commune est responsable sont « répartis entre tous les habitants domiciliés dans « ladite commune, en vertu d'un rôle spécial com- « prenant les quatre contributions directes. »

Cet article établit ainsi une exception à la règle générale.

En règle générale, quand la commune est condamnée à payer une somme, son acquittement rentre dans la catégorie des dépenses obligatoires (art. 136. §. 17. L. 1884) Le Conseil municipal doit, à cet effet, délibérer spécialement (art. 149). Dans le cas où il refuserait d'inscrire cette dépense au budget communal, l'inscription d'office en serait faite par décret ou par arrêté du préfet pris en Conseil de préfecture. La somme, de plus, doit être prélevée d'abord sur les fonds libres de la commune et provenant de ses revenus. Dans le cas où ces revenus seraient insuffisants, une contribution extraordinaire doit être votée par le Conseil municipal et, en cas de refus de sa part de la voter, elle serait inscrite d'office par loi spéciale ou par décret, suivant qu'elle excède ou non le maximum fixé annuellement par la loi des finances. L'intéressé pourrait même, en vertu de l'article 110, obtenir du Président de la République un décret l'autorisant à faire vendre les biens mobiliers ou immobiliers de la commune.

Il n'en est pas de même quand il s'agit pour la commune de faire face à la dépense destinée à couvrir l'indemnité fixée par les tribunaux, en cas de dommages résultant d'attroupement.

La somme devra être répartie entre tous les habitants domiciliés dans la commune responsable, en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes, c'est-à-dire proportionnellement à l'impôt payé par chacun des habitants.

Le montant individuel de la cotisation ne pourra dépasser 0 fr. 20 centimes, à moins d'autorisation par loi spéciale (art. 141-149. L. 1884).

Les habitants de la commune non domiciliés au jour du délit et les bénéficiaires de la responsabilité seront seuls exceptés dans la répartition.

Il semblerait préférable et plus conforme à l'esprit de la loi de 1884 que la somme fût d'abord prise sur les fonds libres de la commune et qu'on ne dût recourir à la voie de l'impôt, par des centimes additionnels, qu'en cas d'absence ou d'insuffisance de ces fonds. La responsabilité communale est, nous l'avons déjà dit, une responsabilité attribuée plutôt à sa personnalité morale qu'à celle de ses habitants.

Le système de la répartition répond peut-être au but pratique suivant, et probablement est-ce là la raison de son établissement.

Souvent les attroupements et les dégâts qu'ils occasionnent sont dus à la faute volontaire des mai-

maires qui, dans un but politique, favorisent leurs manifestations, en ne prenant pas contre elles les mesures de police qu'il faudrait. [1]

L'obligation pour les électeurs, de faire face, dans ce cas-là, avec leur propre bourse, au montant de la condamnation de la commune, aura sur eux un effet beaucoup plus salutaire que s'il était prélevé sur les fonds libres de la caisse municipale. Elle les engagera à user dans l'avenir de leurs droits électoraux d'une façon plus clairvoyante.

§ III. *Durée de l'action en responsabilité et compétence.*

a. *Durée.* — Aux termes des articles 637 et 638 du Code d'Instruction Criminelle, l'action publique contre les crimes et délits est prescrite en même temps que l'action civile. La jurisprudence a fait une application large de ce principe, en l'appliquant même au cas où l'action civile est intentée séparément devant le tribunal civil. [2]

[1] Le maire de Roubaix obligeait, en 1892, un commissaire de police à relâcher des individus coupables de voies de fait envers un citoyen qui s'était refusé à crier : Vive le drapeau rouge.

La même année, le maire de Montluçon, ville de 20.000 hab. réduisait à deux, le nombre de ses agents de police.

[2] Angers, 13 juill. 1850, D. P. 50. 2. 109 ; Lyon, 4 av. 1851, D. P. 52. 2. 34 ; Cass. 28 fév. 1855. D. P. 55. 1. 343 ; Cass. 6 mars 1855. D. P. 55. 1. 84.

La prescription de l'action en responsabilité de la commune, sera donc liée à celle de l'action publique, c'est-à-dire qu'elle sera de trois ou de dix ans, selon que les actes dommageables seront qualifiés crimes ou délits.

b. *Compétence.* — Les tribunaux civils sont compétents. La loi de Vendémiaire était formelle sur ce point. La loi de 1884 n'a pas dérogé à cette compétence, ainsi que le prouve le début de l'article 106 « les communes sont civilement responsables » et la fin de l'article 107 « dans la proportion qui sera fixée par les tribunaux. » La jurisprudence, de son côté, l'a toujours consacrée. [1]

Cette règle est-elle conforme au principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire ?

La négative n'est pas douteuse. Il est évident que les tribunaux civils seront appelés, en vertu de cette compétence, à apprécier des actes d'administration, dans le cas ou la commune allèguera, à son profit, l'une quelconque des exceptions établies par l'article 108.

Quelle est donc la raison de cette dérogation au principe ?

On ne peut guère l'expliquer que par l'idée de conserver une tradition qui n'a plus aucune raison d'être.

[1] Cons. d'Etat, 1877, Cézard, p. 916 ; Confl. 19 fév. 1881. D, P. 1882. 3. 69 ; Confl. 25 fév. 1888. D. P. 89. 3. 52.

Laferrière dit à ce sujet : « Cette compétence ne « dérive pas du droit commun ; elle a été créée par « des lois politiques, dans un intérêt supérieur de « sécurité publique; elle est étroitement liée à l'appré- « ciation d'actes d'administration, de mesures de « police, de fautes administratives commises par » l'autorité municipale; elle n'est pas de celles qui « relèvent de plein droit de l'autorité judiciaire ; elle « ne lui appartient qu'en vertu d'une attribution « expresse de la loi, dérogeant aux principes géné- « raux. Cette dérogation se comprenait en l'an IV, « car les corps administratifs locaux, qui exerçaient « alors la juridiction administrative à l'égard des « communes, étaient à bon droit suspects au légis- « lateur, quand il s'agissait de réprimer les désor- « dres dont ils étaient trop souvent les complices « et même les instigateurs. Mais il n'en était pas « de même en 1884... etc. » [1]

§ IV. *Exceptions au principe de la responsabilité.*

Quelles sont les exceptions que la commune pourra opposer au demandeur qui a fait la preuve que les conditions exigées par l'article 106 ont été remplies ?

L'article 108 répond ainsi à la question : « Les « dispositions des articles 106-107 ne sont pas appli- « cables :

[1] Laferrière, Tome I. pag. 631. Traité de juridiction administrative.

« 1° Lorsque la commune peut prouver que « toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont « été prises à l'effet de prévenir les attroupements « ou rassemblements et d'en faire connaître les « auteurs ;

« 2° Dans les communes où la municipalité n'a « pas la disposition de la police locale, ni de la force « armée ;

« 3° Lorsque les dommages causés sont le résultat « d'un fait de guerre. »

Reprenons une à une ces exceptions :

Première exception. — La commune a pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir les attroupements et d'en faire connaître les auteurs.

La répression de l'attroupement ne suffit donc pas à établir l'irresponsabilité communale ; il faut de plus que les mesures préventives en son pouvoir aient été prises.

Ainsi, la responsabilité de la commune ne serait pas dégagée dans le cas où, toutes les mesures en son pouvoir ayant été employées, il serait prouvé qu'elles l'ont été trop tard, après la formation de l'attroupement ou lorsque des dégats étaient déjà commis.

C'est en vain même qu'elle invoquerait, par exemple, comme raison de ce retard, l'opposition de l'autorité préfectorale à la réquisition immédiate de la force armée. L'emploi de tous les moyens légaux

pour dissoudre les rassemblements est une des attributions du maire, qu'il peut exercer en dehors de toute autorisation du préfet [1].

Deuxième exception. — La municipalité de la commune n'a la disposition, ni de la police locale, ni de la force armée.

Quelles sont ces communes ? Pour résoudre cette question, il nous faut examiner la situation spéciale de certaines villes sous le rapport des pouvoirs de police de leur municipalité. Nous examinerons la situation :

a) des villes en état de siège,

b) de la ville de Paris,

c) des communes suburbaines du département de la Seine,

d) des communes de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon du département de Seine-et-Oise,

e) de la ville de Lyon, des communes du Rhône et de l'Ain.

a) *Villes en état de siège.* — En ce qui concerne ces villes, la solution de la question dépend, pour nous, de l'acte qui les déclare en état de siège.

L'article 7 de la loi du 9 août 1849 décide à ce sujet : « Aussitôt l'état de siège déclaré, les pou-« voirs dont l'autorité civile était revêtue pour le « maintien de l'ordre et de la police passent tout

[1] Grenoble, 9 fév. 1897. D. P. 97. 2. 207.

« entiers à l'autorité militaire. L'autorité civile con-
« tinuera néanmoins à exercer ceux de ces pouvoirs
« dont l'autorité militaire ne l'a pas dessaisie. » [1]

b) *Ville de Paris.* — L'irresponsabilité de cette ville, basée sur l'exception de l'article 108, est certaine. Les attributions des maires comprennent seulement celles qui leur sont déférées expressément par des lois spéciales (loi du 14 avril 1871, loi du 19 mars 1875).

Ces attributions sont toutes administratives, à l'exception toutefois de celle qui leur est conférée par l'article 1 de la loi du 10-11 avril 1831 et que nous avons déjà signalée à propos des magistrats compétents pour faire les sommations.

Ce pouvoir et celui de réquisition devraient, semble-t-il, faire obstacle à l'irresponsabilité, s'ils étaient effectifs.

Mais, en fait, ils sont pour ces fonctionnaires des droits tout platoniques, en ce sens, qu'ils ne viennent corroborer aucun autre droit de police, qu'ils n'ont jamais par suite été exercés, droits dont l'inutilité est flagrante, mais qu'on est obligé cependant de reconnaitre en présence du texte formel de la loi de 1831.

[1] Voy. toutefois dans le sens de l'irresponsabilité absolue: Circul. ministérielle du 15 mai 1884 ; Barne, Sénat, séance du 13 fév. 1884; Besançon, 24 août 1874. D. P. 75. 5. 87.

c. *Communes suburbaines du département de la Seine.*

Aux termes de l'article 1 de la loi du 10 juin 1853, le Préfet de police exerce dans toutes les communes du département de la Seine les attributions à lui conférées par l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII, c'est-à-dire les pouvoirs de police municipale.

L'article 2 de la même loi excepte cependant de cette attribution générale un certain nombre de matières parmi lesquelles se trouve le soin de veiller à la liberté et à la sûreté de la voie publique. Les maires en sont chargés et peuvent prendre à cet effet des arrêtés règlementaires. De plus, comme officiers de police judiciaire, ils peuvent requérir la force armée.

L'exception n'est donc pas applicable à ces communes.

d. *Communes de St-Cloud, Sèvres et Meudon. (S. O.)*

Il faut décider de même leur responsabilité. Les maires y ont des pouvoirs de police locale, bien que l'arrêté du 3 brumaire an x attribue au Préfet de police des pouvoirs sur ces communes, parmi lesquels se trouve la répression des attroupements, il est vrai, mais à un point vue général.

e. *Ville de Lyon, communes du Rhône et de l'Ain.*

La loi du 19 juin 1851, le décret-loi du 24 mars

1852, et la loi du 21 avril 1881 avaient créé pour Lyon et l'agglomération lyonnaise des systèmes différents de police.

La loi municipale de 1884 est venue effacer ces différences et établir pour Lyon et son agglomération un système identique.

La police y est attribuée en haute main au Préfet du Rhône. Mais elle est aussi conférée en sous-ordre aux maires qui peuvent ainsi assurer l'exécution des mesures de police, replacées dans leurs attributions par la loi de 1884. [1]

De plus, les maires y sont officiers de police judiciaire et ont le droit de réquérir la force publique.

Lyon et son agglomération ne peuvent donc se prévaloir de l'exception de l'article 108. 2°.

Troisième exception. Les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre.

L'exception est-elle applicable même au cas de guerre civile ? Nous pensons qu'il n'y a pas lieu de distinguer, car, en cas de guerre civile, l'obligation de se défendre avec ses propres moyens, n'incombe plus à la commune, mais à l'Etat. [2]

La jurisprudence du Conseil d'Etat s'est déclarée en ce sens dans des arrêts relatifs à des actes de

[1] Arrêté du Préfet du Rhône du 8 novembre 1884, approuvé par le Ministre de l'Intérieur.

[2] Rendu, op. cit, N° 20.

violence commis par la commune insurrectionnelle de 1871. [1]

§ V. *Recours de la commune.*

Sous l'empire de la loi de vendémiaire, l'action en recours appartenait aux habitants. La loi de 1884 l'attribue à la commune seule. L'article 109 est ainsi conçu :

« La commune déclarée responsable peut exercer « son recours contre les auteurs et complices du « désordre. »

Il faut y ajouter, en vertu de la disposition de l'article 9 de la loi du 10-11 avril 1831, toute personne qui a continué à faire partie de l'attroupement après les sommations règlementaires.

La commune joue donc en quelque sorte, suivant l'expression de M. Rendu, le rôle de caution des coupables vis-à-vis des personnes intéressées et exerce à l'égard des auteurs du désordre les droits de toute caution vis-à-vis du débiteur principal.

La commune peut-elle recourir contre le maire lorsque sa négligence, qui a été la cause des troubles, constitue une faute lourde, une faute personnelle ? Nous avons déjà admis cette solution pour le cas où la faute consiste à ne pas avoir accompli

[1] Conseil d'Etat : 4 février 1887. D. P. 88. 3-69 ; 9 décembre 1887. D. P. 88. 5-496.

rigoureusement les formalités prescrites avant l'emploi de la force. Il faut en décider de même pour toute mesure prise par le maire, ayant été la cause des troubles et constituant une faute lourde.

Section II

De la responsabilité civile de l'Etat.

Nous venons de voir, qu'en vertu de la deuxième exception de l'article 108, les communes, où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale, ne sauraient être déclarées responsables en cas de dommages causés par l'attroupement. Les personnes lésées n'auront-elles donc, dans ce cas, aucun moyen d'obtenir la réparation du préjudice causé ?

Ne pourrait-on pas, dans ce but, faire ici une application de la théorie administrative sur la responsabilité des fonctionnaires et déclarer l'Etat responsable à raison de la faute de service du Préfet de police ?

Nous n'y voyons, pour nous, aucun obstacle, bien que la question, toutes les fois où elle a été soulevée pratiquement, se soit heurtée à une opposition absolue.

Ainsi, dans les travaux préparatoires de la loi municipale de 1884, on a regretté à plusieurs reprises l'inexistence d'une loi établissant cette responsabilité, mais on s'est refusé à l'admettre en son absence.

Plus récemment, le 18 février 1895, le Ministre de

l'Intérieur déclarait, sur la demande d'inscription au budget par M. Georges Berry d'une somme destinée à indemniser les victimes des troubles du quartier latin, l'irresponsabilité de l'Etat en l'absence d'une loi formelle.

D'autres fois, l'Etat a bien accordé des indemnités aux victimes des révolutions, insurrections et coups d'Etat, mais en spécifiant qu'il agissait ainsi à titre gracieux.[1]

Les adversaires de la responsabilité de l'Etat, dans le cas qui nous occupe, disent : La responsabilité de l'Etat est une responsabilité spéciale, fondée non sur les principes énoncés dans les articles 1382 et suivants du Code civil, mais sur l'idée de justice qui a inspiré ces textes. D'où il suit qu'elle n'est pas une et invariable comme celle prévue par ces textes. Elle présente des degrés, selon la nature de l'acte dommageable.

« Si l'on cherche à se rendre compte des diffé-
« rences que présente la responsabilité de l'Etat
« selon les diverses fonctions qu'il est appelé à rem-
« plir, on voit que sa responsabilité est d'autant plus
« restreinte, que cette fonction est plus élevée.....

« Lorsqu'il s'agit d'actes de puissance publique, la
« règle qui domine est celle de l'irresponsabilité
« pécuniaire de l'Etat. »[2]

[1] Décrets du 6 mars 1848, du 24 déc. 1851, du 10 janvier 1852. Loi du 7-13 avril 1873.

[2] Laferrière, op. cit. tome II, pag. 184.

De ces principes, exacts du reste, ils tirent la conclusion suivante. Les actes faits en vertu des pouvoirs de police sont certainement des actes de puissance publique et, comme tels, ne doivent jamais engager la responsabilité de l'Etat.

Nous répondons qu'effectivement les actes de puissance publique, les actes accomplis par voie d'autorité ne doivent jamais, en principe, engager cette responsabilité.

Mais il arrivera rarement que l'acte d'autorité ne soit pas accompagné de l'exécution d'un service.

« Cette juxtaposition continuelle de la voix de « gestion à la voie d'autorité, dit M. Hauriou, doit « être observée avec soin dans les matières de police, « mêmes illégales ou imprudentes, ou au contraire, « le défaut de dispositions réglementaires qui « auraient du être prises, ne sauraient jamais enga- « ger la responsabilité de l'Etat, car, dans le fait de « prendre ou de ne pas prendre un règlement de « police, la puissance publique agit par voie d'auto- « rité. »

« Mais il y a autre chose dans les matières de « police que l'exercice du pouvoir réglementaire, il « y a aussi l'exécution de services d'ordre, c'est-à- « dire qu'il y a de la gestion....

« Une jurisprudence persévérante qui s'appliquerait « à relever fermement tous les cas d'exécution de « service qui se cachent derrière la façade des actes

« d'autorité arriverait à neutraliser tous les effets « fâcheux de l'irresponsabilité de la puissance publi- « que agissant par voie d'autorité ; on est obligé « de poser le principe de cette irresponsabilité, mais « on a le devoir de le tourner toutes les fois que la « théorie de la gestion s'y prête. » [1]

Il y a évidemment dans le fait, pour un fonctionnaire, de ne pas prendre telle ou telle disposition prescrite par la loi en vue d'assurer l'ordre public, une faute dans l'exécution d'un service d'ordre. Et cette faute, constituant dans le cas qui nous occupe, une faute de service, devra engager la responsabilité de l'Etat.

Il n'y a pas, il est vrai, à notre connaissance, d'arrêts de la jurisprudence qui aient reconnu cette responsabilité en cas de dommages causés par un attroupement, à raison de la négligence du préfet de police. Mais le Conseil d'Etat l'a déjà consacrée, dans des hypothèses analogues. [2]. Il n'y a donc aucun obstacle à ce que, dans un intérêt de justice, une jurisprudence nouvelle vienne l'établir d'une façon constante.

A défaut, il faudrait souhaiter qu'une loi vint placer

[1] Hauriou, Précis de droit administratif, 4e édition, pag. 263 et suiv.

[2] Conseil d'Etat : 6 mai 1881, Tysack ; 21 juillet 1882, Turnbull, 27 juin 1890. Chédu et Craquelin. — Il s'agissait d'accidents arrivés à des navires du fait de l'officier de port.

l'Etat dans une situation, sinon égale en tous points, du moins analogue à celle qui existe, depuis longtemps déjà, à l'égard de la commune, en vertu de dispositions législatives formelles. [1]

[1] L'Etat est responsable en Angleterre si, dans les 7 jours du dégât, les propriétaires n'ont pas, sous serment, fait connaître le nom des coupables. (Loi de Georges IV). En Bavière, l'Etat peut, sur le recours formé contre lui par la commune, être déclaré responsable (L. du 13 mars 1850).

CONCLUSION

Nous avons ainsi terminé l'étude des mesures édictées par le législateur à l'encontre des attroupements présentant un caractère de danger pour la tranquilité et la sécurité publiques. Parmi ces mesures, nous avons eu surtout en vue avec lui celles qui ont trait à leur répression.

Ces mesures répressives suffisent-elles à conjurer le danger des attroupements? Nous sommes loin de le penser et, sans nier leur efficacité d'une façon absolue, nous croyons qu'en cette matière les meilleures sont, au contraire, celles qui mettraient *ab initio* obstacle à leur formation.

Mais pour atteindre ce but d'une façon parfaite, des mesures préventives spéciales à l'attroupement seraient d'autant plus difficiles à établir pour le législateur que ces mesures ne pourraient être uniformes pour tous les cas, leur degré d'opportunité variant essentiellement avec les circonstances qui précédent ou accompagnent l'attroupement.

On peut néanmoins se demander, et c'est là l'objet

de notre conclusion, si à défaut de mesures spéciales, il n'existerait pas de moyen général et indirect propre à prévenir dans une certaine mesure la formation des attroupements.

Nous pensons que le meilleur consiterait en une bonne organisation de la police locale. Or cette organisation, soit raisons politiques, soit raisons financières, laisse dans beaucoup de communes fort à désirer, tant sous le rapport du nombre que sous celui des qualités du personnel.

M. Maurice Block, dans un article publié en septembre 1894 par la Revue politique et parlementaire, préconise, pour remédier à cette insuffisance, le retrait aux communes de l'organisation de leur police pour la confier aux soins de l'Etat.

Il justifie ainsi, au point de vue des principes, la légalité de cette mesure. Si des droits de police ont été délégués et conférés aux municipalités par des lois formelles, cette délégation n'a pas été absolue, en ce sens que l'Etat ne s'est pas dépouillé complètement à leur profit de tout droit de police. Il a toujours le droit et le devoir d'assurer la tranquilité sur tout le territoire. Il s'agit donc de savoir s'il n'existerait pas une répartition plus intelligente des pouvoirs de police entre l'Etat et les communes.

M. Block pense qu'elle consisterait à retirer simplement aux municipalités la nomination et la direction de leurs forces de police. Elles continueraient

bien à exercer le pouvoir règlementaire relativement à la tranquilité publique et à assurer au besoin l'exécution de leurs décisions, à cet égard, par l'emploi de la force publique, mais la voie de la réquisition serait toujours nécessaire.

Ce système présente incontestablement de grands avantages ; unité de direction dans le service, meilleur recrutement d'agents et par suite sécurité plus grande et plus complète pour le pays.

Mais il a aussi ses inconvénients et pour n'indiquer que les plus saillants nous signalerons en premier lieu, l'accroissement du nombre des fonctionnaires, par suite, augmentation des dépenses et développement de l'influence électorale gouvernementale ; en second lieu, l'impossibilité pratique d'établir un commissaire de police dans toutes les communes. Les inconvénients du système actuel subsisteraient donc dans celles de ces communes qui n'en seraient pas pourvues.

Aussi opterions-nous pour le système intermédiaire suivant que nous empruntons à la loi municipale de 1884. L'article 103 de cette loi décide que, dans les villes de plus de 40.000 habitants, l'organisation du personnel chargé du service de la police sera réglé par décret et que les dépenses nécessitées par son entretien seront obligatoires pour la commune. Il s'agirait d'étendre simplement cette disposition, sinon à toutes les communes sans exception,

du moins à celles d'un nombre d'habitants notablement inférieur.

Ces communes se trouveraient ainsi posséder nécesairement un nombre d'agents proportionné au nombre des habitants, ce qui serait déjà un grand point.

On peut objecter, il est vrai, que cela ne mettra pas toujours obstacle à ce que les municipalités s'obstinent à ne pas user de leurs pouvoirs de police envers des attroupements dont le but politique concorde avec leurs propres opinions.

Nous répondons d'abord qu'il ne s'agit là que d'un cas spécial qui s'est produit assez rarement sous le régime actuel et qui, sans doute, sous celui que nous proposons, deviendrait encore plus rare.

De plus, la responsabilité, civile des communes, surtout si elle recevait une plus large application pratique, serait un frein suffisamment efficace à corriger ces abus.

Comme cette responsabilité, ainsi que nous l'avons vu, pèse en définitive directement sur les habitants, ceux-ci commenceraient par se garder de réélire dans leurs fonctions des magistrats municipaux qui se refusent à user de leurs pouvoirs de police. De leur côté les maires, à la pensée de cette crainte, s'efforceraient, la plupart du temps, de ne pas la justifier, en prenant les mesures nécessaires à assurer la tranquilité publique.

Telle serait donc, à notre avis. la meilleure et la plus pratique des mesures préventives à prendre contre les attroupements.

Quant aux mesures répressives qui demandent une réforme urgente, nous les avons signalées en leur lieu et place, au cours de cette étude. Nous nous bornerons ici à rappeler les principales.

Au point de vue des principes, nous indiquerons comme devant disparaître, celui de l'emploi de la force contre les attroupements après les sommations réglementaires. L'exception, posée par l'article 25 du décret de 1791, doit devenir la règle. Le législateur ne fera en cela, nous l'avons déjà fait observer, que consacrer légalement la pratique uniformément et presque invariablement suivie toutes les fois qu'il s'est agi, en face d'un attroupement, de recourir à cette mesure de rigueur.

En second lieu, il faut qu'une disposition nouvelle vienne établir une pénalité spéciale applicable, suivant les cas, aux crimes et délits commis par les personnes composant l'attroupement.

Enfin, il est de toute justice que l'établissement de la responsabilité de l'Etat, dans le cas que nous avons indiqué, vienne permettre aux personnes lésées par le fait des attroupements d'obtenir réparation du préjudice causé, dans les villes où la municipalité n'a pas la disposition des pouvoirs de police.

Au point de vue des détails, la loi de 1848 nécessite une multitude de modifications.

Nous les généraliserons ainsi: mise en harmonie des définitions données par l'article 1er de la loi avec les dispositions pénales qui s'y appliquent ; réfection des articles 3 et 4 concernant les pénalités applicables an crime et délit d'attroupement au point de vue, soit des anomalies que ces dispositions présentent entre elles, soit d'une gradation plus minutieuse de l'échelle pénale concernant la répression de l'attroupement non armé ; unification plus complète enfin de notre législation sur les attroupements.

Vu : *Le Président de la Thèse,*

CÉZAR-BRU.

Vu :

Le Doyen,

G. BRY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur,

BELIN.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

BIBLIOGRAPHIE 3

Introduction 5

PREMIÈRE PARTIE

Notions théoriques et historiques

CHAPITRE I. — *La liberté de réunion et l'attroupement* ... 7

CHAPITRE II. — *L'attroupement à Rome et sous l'ancien régime* 18

Section I. — à Rome 18

Section II. — Sous l'ancien régime 20

CHAPITRE III. — *La législation sur les attroupements depuis 1789* 30

DEUXIÈME PARTIE

Etude juridique

CHAPITRE I. — *Détermination des caractères juridiques de l'attroupement* 45

§ I. Nombre de personnes nécessaire pour constituer un attroupement 46

§ II. L'attroupement armé 50

§ III. L'attroupement non armé 59

§ IV. L'attroupement armé et nocturne 65

§ V. L'attroupement politique 66

CHAPITRE II. — *Des formalités à remplir avant l'emploi de la force contre les attroupements* 67

Section I. — De la légitimité de la force employée à la des attroupements 67

Pages

Section II. — Des magistrats civils compétents pour faire les sommations..... 72
§. I. Quel sont ces magistrats..... 72
§. II. Des garanties présentées par ces magistrats au point de vue de la dispersion paisible des attroupements..... 80

Section III. — Des formalités proprement dites précédant l'emploi de la force..... 84
§ I. Quelles sont ces formalités..... 84
§ II. Exceptions à la nécessité des sommations avant l'emploi de la force..... 90

Section IV. — Sanctions des formalités prescrites avant l'emploi de la force..... 91

Chapitre III. — *Rôles respectifs de l'autorité civile et de l'autorité militaire*..... 96

Section I. — Principe de la séparation des deux autorités 96

Section II. — De la réquisition et de ses formes..... 99

Section III. — Des effets de la réquisition légale sur la force publique..... 104

Section IV. — Sanctions pénales du principe de la séparation des deux autorités 108

Chapitre IV. — *Pénalités et compétence*..... 114

Section I. — Pénalités applicables aux crimes ou délit d'attroupement..... 115
§ I. Disposition pénales édictées par la loi de 1848 115
A. Attroupement armé pendant le jour et pendant la nuit..... 116
B. Attroupement non armé..... 123
C. Dispositions communes à tout attroupement. 124
D. Provocation à l'attroupement..... 125
§ II. Dispositions pénales encore en vigueur édictées par la loi de 1831..... 133

Pages

A. Contravention d'attroupement..... 133
B. Interdiction de séjour..... 136
C. Confiscation..... 137
§ III. Peines accessoires résultant de dispositions législatives spéciales..... 138
A. Loi du 24 janvier 1889..... 138
B. Art. 28. Code pénal..... 138

Section II. — Pénalités applicables aux crimes ou délits commis par l'attroupement. Théorie de Sighele sur les foules criminelles..... 139

Section III. — Compétence 142

CHAPITRE V. — *De la responsabilité civile des communes en cas d'attroupement*..... 146

Section I. — Responsablillté civile de la commune..... 146
§ I. Condition de la responsabilité..... 147
§ II. Nature de la responsabilité..... 151
§ III. Durée de l'action en responsabilité et compétence..... 155
§ IV. Exceptions au principe de la responsabilité 157
§ V. Recours de la Commune..... 163

Section II. — Responsabilité de l'Etat..... 164

Conclusion..... 169